

2003

2011

De Drieslag

...over euforie, vertrouwen en bestuur

Ommen
Raadsonderzoek project de Drieslag
8-12-2011



Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Aanpak onderzoek.....	6
3.	De Drieslag.....	9
3.1	De Haalbaarheidsstudie	9
3.2	Het plan van aanpak.....	11
3.3	De samenwerkingsovereenkomst	13
3.4	De realisatie.....	16
3.5	Bevindingen over de start van het project.....	17
4	Bevindingen dossieronderzoek	19
4.1	Sturen	19
4.2	Uitvoeren.....	25
4.3	Toezen	29
4.4	Verantwoorden	30
4.5	Specifieke kwesties.....	31
4.6	Totaalbeeld.....	36
5	Beelden uit gesprekken	39
5.1	De basis	39
5.2	Rollen en verantwoordelijkheden	43
5.3	Kwaliteit informatievoorziening.....	48
5.4	Werkwijze binnen OMD	52
5.5	Interne organisatie	56
5.6	Probleembesef	59
5.7	Specifieke kwesties.....	61
5.8	Totaalbeeld.....	71
6.	Onze conclusies	72

Bijlage 1 Motie de Drieslag	76
Bijlage 2 Samenstelling van de onderzoekscommissie en zijn ondersteuning	77
Bijlage 3 Plan van aanpak Raadsonderzoek de Drieslag	78
Bijlage 4 Verordening op het onderzoeksrecht (enquête) van de raad	81
Bijlage 5 Normenkader goed bestuur	86
Bijlage 6 Lijst van gesprekspartners	95
Bijlage 7 De Samenwerkingsovereenkomst	97
Bijlage 8 Samenvatting Deloitte onderzoek	118
Bijlage 9 Conclusie en advies ambtelijk adviesteam de Drieslag	125

1. Inleiding

De realisatie van het project de Drieslag is van start gegaan met de ondertekening op 16 februari 2004 van een samenwerkingsovereenkomst tussen twee partijen, de gemeente Ommen en het Ontwikkeling- en Participatiebedrijf Publiek sector B.V. (OPP)¹. Het project omvat de aanleg van een nieuw sportcomplex, sportpark Westbroek, de aanleg van een nieuwe bedrijvenpark, de Rotbrink, en de herstructurering van het verouderde Havengebied naar woningbouw te Ommen. De visie op de Drieslag is op 28 juni 2001 vastgesteld door de raad. Na de behandeling van een Haalbaarheidsstudie en een plan van aanpak heeft deze op 11 september 2003 met het project ingestemd. Het college kreeg de machtiging tot uitvoering. De commissie Bestuur van de raad zou periodiek worden geïnformeerd.

De samenwerkingsovereenkomst is erop gericht dat de partijen gezamenlijk de integrale ontwikkeling van de Drieslag ter hand nemen. De overeenkomst roept daartoe Drieslag CV en Drieslag Beheer BV in het leven. De Beheer BV is de beherend vennoot van de CV².

Nadat eind 2008- begin 2009 problemen waren ontstaan over met name de vooruitzichten op de derde slag, de woningbouw, heeft de gemeenteraad op 26 november 2009 een motie aangenomen met als strekking onderzoek te doen naar³:

- de informatievoorziening;
- de financiële risico's en mogelijke schade;
- de oorzaken;
- de context, waaronder de (politieke) verantwoordelijkheid.

De commissie die met de uitvoering van dit onderzoek werd belast⁴ heeft in mei 2010 aan de gemeenteaccountant Deloitte opdracht gegeven om onderzoek te verrichten naar de financiële positie met betrekking tot de Drieslag. Dit onderzoek richtte zich specifiek op het tweede van de hiervoor opgenomen punten. Het verslag van Deloitte is op 13 januari 2011 door de commissie aangeboden aan de raad. Dit gebeurde onder geheimhouding. De commissie adviseerde de raad naar aanleiding van het onderzoek het volgende aan het college op te dragen:

- het opstellen van een eindafrekening van de eerste en de tweede slag (het sportcomplex en het bedrijventerrein);

¹ OPP is een dochteronderneming van de BNG. De naam OPP is inmiddels veranderd in BNG gebiedsontwikkeling. In onze verslaglegging spreken we steeds van OPP tenzij in onze gesprekken expliciet BNG gebiedsontwikkeling is genoemd.

² Deze zogenaamde CV-BV constructie is een gebruikelijke uitvoeringsvorm bij publiek- private samenwerking.

³ De tekst van deze motie is bijgevoegd als bijlage 1.

⁴ De samenstelling van de onderzoekscommissie is opgenomen in bijlage 2

- het opstellen van een goed onderbouwde en in de toekomst nacalculerbare grondexploitatie van de derde slag (de woningbouw).

De raad nam dit advies over⁵. Om tot meer inzicht te komen in de bestuurlijke kanten van het project heeft de commissie een vervolgonderzoek ingesteld. In het onderhavige rapport worden de uitkomsten van dit bestuurlijk onderzoek beschreven⁶. Het was gericht op:

- het door het college van B. en W. gevoerde bestuur;
- de informatievoorziening van het college en de raad;
- de rol en de positie van de bestuurders binnen het samenwerkingsverband dat de Drieslag uitvoerde;
- de verhouding tussen het publieke deel (de gemeente) en het private deel (OPP) van het samenwerkingsverband.

De commissie koos bij de uitwerking van zijn opdracht bewust een vrij brede invalshoek, om op die manier de mogelijkheid te hebben de onderzoeksvragen naar bevind van zaken nader te kunnen specificeren. Dit levert volgens de commissie de meest zuivere aanpak op. In haar plan van aanpak spreekt de commissie uit dat er een rapport op tafel moet komen, waarin helder wordt welke lessen het gemeentebestuur van Ommen kan en moet trekken uit de uitvoering van het project⁷.

Conform artikel 155a van de Gemeentewet geldt een verordening van de raad als formele leidraad voor het onderzoek⁸. De verordening gaat uit van feitenonderzoek met daaraan gekoppeld drie mogelijke gespreksvormen: verhoren, informatieve gesprekken en verkennende gesprekken. De commissie heeft na het feitenonderzoek een aantal verkennende en informatieve gesprekken gevoerd. Tezamen met de bevindingen uit het feitenonderzoek leverden deze gesprekken volgens de commissie voldoende informatie op om tot verantwoorde conclusies over de Drieslag te komen. Daarom is besloten voorshands geen gebruik te maken van de mogelijkheid van verhoren.

Hierna wordt eerst uiteengezet hoe het onderzoek is opgezet (hoofdstuk 2). Na een korte beschrijving van de inhoud van het project (hoofdstuk 3) komen de bevindingen uit het onderzoek aan de orde. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen feiten die zijn opgetekend uit dossiers, nota's en verslagen van vergaderingen (hoofdstuk 4) en beelden die zijn verkregen op basis van gesprekken (hoofdstuk 5). De feiten en de beelden vormen de basis voor conclusies (hoofdstuk 6). Deze conclusies bevatten impliciet een aantal aanbevelingen.

⁵ Raadsbesluit van 13 januari 2011.

⁶ Het onderzoek is uitbesteed aan Dolmans Opleiding & Onderzoek. De onderzoeker was Drs. L.J.F. Dolmans.

⁷ Het plan van aanpak is bijgevoegd als bijlage 3

⁸ Deze verordening is bijgevoegd als bijlage 4

2. Aanpak onderzoek

Voordat de raad in november 2009 door middel van een motie uitsprak onderzoek naar de Drieslag te willen doen, zijn in de commissie Bestuur talrijke vragen gesteld om de stand van zaken rond het project te doorgronden. Van deze vragen en van de reacties erop door het college en vertegenwoordigers van CV/BV de Drieslag (verder te noemen OMD, ontwikkelingsmaatschappij de Drieslag), is kennis genomen. Verder zijn bestudeerd:

- de Haalbaarheidstudie (24 mei 2002) die aan de samenwerkingsovereenkomst voorafging;
- het plan van aanpak (27 augustus 2003) dat de basis vormde voor het groene licht door de raad op 11 september 2003;
- de samenwerkingsovereenkomst van 16 februari 2004 (verder te noemen SOK);
- verslagen van de raad en de commissie Bestuur uit de raad inzake de Drieslag vanaf 2002;
- verslagen van vergaderingen van raden van commissarissen, respectievelijk de aandeelhouders van de Beheer BV vanaf 2004;
- verslagen van de vergaderingen van vennoten van de CV de Drieslag vanaf 2004;
- een rapport van de rekenkamercommissie over de informatievoorziening aan de raad over de Drieslag van 17 maart 2008;
- het rapport van de ambtelijke adviesgroep die de Drieslag onderzocht ten behoeve van het college van 14 september 2010;
- het rapport van Deloitte over de financiële positie van de Drieslag van 9 december 2010

Het onderzoek richtte zich op de periode 2003-heden.

Er is geen onderzoek gedaan naar de lopende eindafrekening van de eerste twee slagen en de daaraan gekoppelde afweging over het wel of niet doorgaan met de derde slag.

Bij het bestuderen van de stukken was onze invalshoek dat we wilden begrijpen hoe het project tot stand kwam, hoe de uitvoering verliep en hoe de betrokken partijen hun rol hebben ingevuld. Wij hebben onze waarnemingen inzake de totstandkoming en de uitvoering van het project vergeleken met hoe het volgens ons zou moeten. Wij hanteerden daarbij een aantal algemene normen van goed bestuur en een aantal specifieke normen voor goede uitvoering van projecten. Kort samengevat zijn bij goed bestuur de volgende onderwerpen aan de orde:

- het beleid en de randvoorwaarden voor een goede uitvoering (hoe wordt er gestuurd?);
- de uitvoering van beleid en de organisatie daarvan (hoe wordt de uitvoering beheerst?);
- de toets op de uitvoering (hoe zit het toezicht op de uitvoering in elkaar?);
- de verantwoording (hoe wordt verantwoording afgelegd?).

De vier onderdelen van goed bestuur hangen nauw met elkaar samen. Zonder een duidelijk beleid (bijvoorbeeld heldere doelen) en duidelijke randvoorwaarden voor de uitvoering (bijvoorbeeld duidelijke regels en duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden) is een goede uitvoering niet mogelijk. Toets door derden (niet direct bij de uitvoering betrokkenen) is nodig om er voldoende

zekerheid over te krijgen dat de uitvoering in overeenstemming is met doelen, regelgeving en algemeen geldende normen. Een goede verantwoording is een doel op zich, maar hoort bij democratie. Goede verantwoording is alleen mogelijk als bij het maken van beleid daarvoor een goede basis is gelegd en als tijdens de uitvoering sprake is van goede informatievoorziening.

Voor elk van de vier onderscheiden onderdelen van goed bestuur hebben wij kenmerken onderscheiden. Deze kenmerken zijn onze normen. Bij elk kenmerk hebben wij vervolgens vragen geformuleerd om vast te kunnen stellen in hoeverre eraan is voldaan. Wij nemen hier de hoofdvragen op die wij van ons model voor goed bestuur hebben afgeleid. Voor een verdere uitwerking van de relaties tussen normen en vragen verwijzen wij naar de bijlagen⁹.

sturen
1. Is er een duidelijke doelstelling en een duidelijk projectplan?
2. Zijn de kosten voldoende in beeld?
3. Is er een degelijke SOK ?
4. Wordt een goede basis gelegd voor risicomanagement ?
5. Zijn er duidelijke en toereikende afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
6. Is een duidelijke basis gelegd voor verslaglegging en verantwoording ?
7. Is de raad voldoende bij de besluitvorming betrokken?
uitvoeren
8. Is er voldoende personele capaciteit, kwantitatief en kwalitatief?
9. Zijn de budgetregels nageleefd?
10. Is de uitvoering ordelijk en controleerbaar ?
11. Worden de grondexploitaties door verbonden partij regelmatig geactualiseerd?
12. Is de terugkoppeling binnen de verbonden partij voldoende?
13. Is de terugkoppeling door verbonden partij aan het college voldoende?
14. Is de terugkoppeling door college aan de raad voldoende?
15. Wordt de SOK nageleefd?
toezien
16. Is er voldoende onafhankelijk toezicht op uitvoering, prestaties en financiën ?
17. Worden signalen over problemen goed vertaald in onderzoek/actie ?
verantwoorden
18. Heeft het college via jaarstukken van de partij voldoende informatie gekregen?
19. Heeft de raad via de jaarstukken van de gemeente voldoende informatie gekregen?
20. Is het project onderwerp geweest van controle door accountant of ander onderzoek?

Op basis van de stukken hebben wij op een groot deel van de vragen een antwoord kunnen formuleren, dan wel een begin van een antwoord. Aan de hand van onze conclusies of indrukken uit dit onderdeel van het onderzoek formuleerden wij vragen voor te voeren gesprekken. Om het inzicht te verdiepen hebben wij gelijkopgaand met de gesprekken nadere informatie verzameld en aanvullende dossierstudie verricht.

⁹ In bijlage 5 hebben wij ons model voor goed bestuur opgenomen, inclusief de uitgewerkte onderzoeksvragen.

Wij spraken met vertegenwoordigers en ex- vertegenwoordigers van zowel de gemeente, als OPP. Laatstgenoemden zijn niet verplicht om aan de gesprekken deel te nemen. Op ons verzoek om aan de gesprekken deel te nemen hebben alle uitgenodigden positief gereageerd¹⁰. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt die, na verwerking van commentaar, door betrokkenen zijn goedgekeurd.

¹⁰ Een lijst van onze gesprekspartners is bijgevoegd als bijlage 6.

3. De Drieslag

Nadat in 2001 door de raad was ingestemd met de visie op de Drieslag heeft het college opdracht gegeven voor een Haalbaarheidsstudie. Deze studie is afgerond in mei 2002, waarna in 2003 een plan van aanpak is gemaakt. De ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst was op 16 februari 2004. Vervolgens startte de planologische voorbereiding en de voorbereiding van de uitvoering. De feitelijke realisatie van de eerste slag, het sportcomplex, vond plaats in de periode 2006 - 2008. De realisatie van tweede slag, het bedrijvenpark, is begonnen in 2009 en loopt nog. Ten behoeve van de derde slag zijn wel grondaankopen gedaan en werden voorbereidende werkzaamheden verricht, maar de feitelijke realisatie is nog niet ter hand genomen. In de begroting 2012 wordt dit toegelicht¹¹

In dit hoofdstuk geven wij een aantal hoofdlijnen weer. Wij beogen met name de uitgangssituatie in beeld te brengen.

3.1 De Haalbaarheidsstudie

De Haalbaarheidsstudie bestaat uit deelstudies voor elk van de drie slagen. Het verslag van deze studie is als bijlage bij de samenwerkingsovereenkomst (SOK) gevoegd. Het “plan de Drieslag” is volgens de SOK het plan van de drie slagen, zoals die zijn opgenomen in de Haalbaarheidsstudie.¹²

De Haalbaarheidsstudie richtte zich op marktbehoefte, technische mogelijkheden en financiële haalbaarheid. In een marktonderzoek, uitgevoerd in de periode september 2001 tot en met maart 2002, is de behoefte aan bedrijven en woningen in kaart gebracht. Aan de hand daarvan is een marktconform programma voor woningen en bedrijventerrein geformuleerd, dat moest dienen als mogelijk programma van eisen voor de stedenbouwkundige planvorming. Daaraan is toegevoegd een Masterplan, bestaand uit een stedenbouwkundige inrichtingsschets en een aanduiding van een beeldkwaliteitsprofiel.

Wat betreft bedrijventerreinen wees het marktonderzoek uit dat er vooral behoefte was aan uitbreiding ten behoeve van lokale ondernemers. Er werd een terrein voorzien van in totaal 24 hectares, waarvan 20 hectares uitgeefbaar. Dit sloot aan bij de door de Kamer van Koophandel berekende behoefte van ca. 19 hectares. Grondverwerving was niet nodig, omdat alle benodigde grond (de grond van de “oude” sportvelden) reeds in het bezit van de gemeente was, die haar grond zou inbrengen bij de ontwikkelaar van het bedrijventerrein. De toenmalige planning was dat het bedrijventerrein in 2011 ongeveer vol zou zijn. Er werd uitgegaan van een kostenopbrengst waaruit tenminste de verplaatsing en de nieuwe inrichting van het sportterrein zou kunnen worden bekostigd. De relatief hoge verkoopprijs van de gronden werd als een risico gezien. De ontwikkeling

¹¹ Programmabegroting 2012, pagina's 19, 88, 112 en 115.

¹² SOK , artikel 1

van de Rotbrink is volgens de ramingen eerst rendabel bij een uitgiftetempo van 6 á 7 hectares per jaar. De algemene conclusie was dat het project “een behoorlijk, maar voor een deel goed beheersbaar risico” kent.

In het deelplan voor de Rotbrink zijn ook de juridische mogelijkheden voor samenwerking uitgewerkt. Na vergelijking van een aantal mogelijke juridische uitvoeringsvormen wordt voorgesteld de CV-BV constructie te kiezen. Als onderbouwing gelden fiscale overwegingen (geen vennootschapsbelasting verschuldigd door de CV) en overwegingen van risico's (de vennoten zijn niet hoofdelijk aansprakelijk). Vervolgens is in de Haalbaarheidsstudie beschreven hoe die CV-BV constructie er uit zou kunnen zien, wat de financiële inbreng van de partijen kan zijn en hoe de ontwikkelingsorganisatie in elkaar zit. Hierna geven wij in het kort de strekking van de voorstellen aan.

De CV-BV constructie houdt in dat de stille vennoten van de CV (de gemeente en OPP) het kapitaal inbrengen en geen beheershandelingen verrichten. Om die reden zijn zij niet aansprakelijk. De beheershandelingen worden gevoerd door de beherend vennoot, Beheer BV. De BV neemt slechts voor ongeveer 1% deel in de CV, welk aandeel gebaseerd is op zijn eigen organisatiekosten. In de BV gaan dus alleen apparaatskosten om. Op deze wijze komt de winst vrijwel geheel terecht bij de stille vennoten, die geen vennootschapsbelasting verschuldigd zijn, terwijl hun financiële risico wordt beperkt tot de omvang van de participatie. Wat de deelname door de verschillende partners betreft wordt aangegeven dat er verschillende verhoudingen denkbaar zijn, maar dat de gemeente in ieder geval voor 20 % zou moeten deelnemen. Over zeggenschapsverhoudingen doet de Haalbaarheidsstudie nog geen uitspraken. Wel wordt uitvoerig ingegaan op de uitvoeringsorganisatie, Beheer BV.

Het hoogste orgaan van de BV is de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA). De commissarissen van de BV hebben een toezichthoudende functie. De commissarissen vormen samen met de directie het bestuur. De directie van de BV voert uit op basis van een delegatieregeling. Daarin is bepaald voor welke besluiten de directie vooraf instemming moet vragen van de commissarissen. De hoofdlijnen worden goedgekeurd door de Algemene Vergadering van Vennoten (AVV) van de CV. Aan zowel de (AVA) als de (AVV) wordt jaarlijks de bijgestelde grondexploitatie voorgelegd.

Van de uitvoeringsorganisatie van de BV worden de verschillende functies beschreven. Ondermeer worden genoemd de functie van planmanager (verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het gebied), de acquisitiefunctionaris (voor het bedrijventerrein), projectleiders, de administrateur en de controller. Opgemerkt wordt dat de controller een externe moet zijn als voor de administratie gebruik wordt gemaakt van een partner.

De inhoudsopgave en inhoud van de Haalbaarheidsstudie voor de tweede en de derde slag, het Sportpark en het Havengebied stemmen niet overeen. Er lopen enkele inhoudsopgaven door elkaar. Een financiële analyse en een risicoanalyse voor het Havengebied, beide genoemd in de inleiding, zijn niet aanwezig. Hetzelfde is het geval voor in de tekst genoemde modelberekeningen. Ook voor het

onderdeel Sport ontbreekt informatie over financiën en risico's. Dit betekent dat ook de SOK op al deze onderdelen onvolledig is¹³.

Voor de woningbouw zijn in de Haalbaarheidsstudie opgenomen een marktanalyse en een ruimtelijke visie op het gebied (het Masterplan). Tevens zijn er modelberekeningen gemaakt. Het realiseren van 250 tot 300 woningen wordt kansrijk geacht. Er wordt een programma voorgesteld met appartementen (voor senioren en starters), patiowoningen en vrijstaande woningen (voor senioren en 50 plussers zonder thuiswonende kinderen) en rijenwoningen en tweekappers (voor jonge en oudere gezinnen). De conclusie is dat het plan staat of valt met de houding van in het gebied opererende ondernemers. In dit verband wordt gewezen op het perspectief dat hen wordt geboden, maar ook op de economische situatie op het moment waarop beslist moet worden. Daaraan wordt toegevoegd dat het veel voeten in aarde zal hebben voordat een operatie "als deze" van start kan gaan.

De studie met betrekking tot het Sportpark heeft als hoofdmoot een programma van eisen voor velden, bouwkundige- en de overige voorzieningen. De benodigde oppervlakte is op 19 hectares berekend.

De Haalbaarheidsstudie is op 1 oktober 2002 vastgesteld door het college. Op 31 oktober daarop volgend gaat de raad zonder hoofdelijke stemming met het plan akkoord. Uit de notulen van de commissie Bestuur van 16 oktober 2002 blijkt dat ervoor gekozen is een aantal cijfers uit de Haalbaarheidsstudie weg te halen. Over de financiën is de raad separaat geïnformeerd, maar niet per plan, doch in de vorm van integrale cijfers.

3.2 Het plan van aanpak

Op 25 februari 2003 stelde het college een plan van aanpak voor de Drieslag vast. Daaraan toegevoegd een notitie over de betekenis van "één op één" ofwel "nieuw voor oud" voor sport.

In het plan van aanpak wordt voortgebouwd op de uitkomsten van de Haalbaarheidsstudie. Tevens wordt erop gewezen dat de Drieslag past in de Kadernota van de gemeenteraad, zoals die in het voorjaar 2002 aan het college is aangeboden.¹⁴ De raad werd gevraagd zich op 28 mei 2003 uit te spreken over zowel de uitvoering van het plan als over de samenwerkingsovereenkomst die in dat verband werd beoogd. Als te nemen stappen bij de verdere uitvoering worden benoemd:

- communicatie: naar de burger en met de sportverenigingen;
- planologische en juridische fase: opstelling en aanpassing van bestemmingsplannen;
- oprichting van een onderneming: eerst de SOK, dan statuten van de CV-BV;
- de privaatrechtelijke fase: de herstructureringsactiviteiten, zoals grondverwerving, bouw en woonrijp maken etc., uitmondend in uitgifte van grond;

¹³ Wij hebben op diverse plaatsen navraag gedaan, maar ontvingen steeds de hier beschreven onvolledige stukken.

¹⁴ Concept plan van aanpak "de Drieslag", februari 2003, pagina 3.

- de technische realisatie: bebouwing, aanleg infrastructuur en inrichting openbare ruimte.

Vervolgens wordt een korte schets gegeven van de uitvoeringsorganisatie, waarna wordt afgesloten met een tijdschatting, die begint met een overeenkomst in maart 2003 en eindigt met de start van de gronduitgifte van het bedrijvenpark in 2005.

Over het Havengebied wordt opgemerkt dat de ontwikkeling daarvan voor een groot deel losstaat van de andere plannen, omdat waarschijnlijk niet alle bedrijven zullen overgaan naar de Rotbrink. Daaraan wordt toegevoegd dat gedacht moet worden aan “een werkbare strategie van begeleiding zelfrealisatie of medewerking geven aan private ontwikkeling met bijstand vanuit de CV/BV”.¹⁵

Wat betreft de organisatie is het voorstel een aparte vennootschap op te richten. De belangrijkste argumenten die aan deze keuze ten grondslag liggen zijn:

- er moet bedrijfsmatig worden gewerkt;
- het proces van planrealisatie wordt helder en transparant gemaakt, zowel in termen van activiteiten als in termen van financiën;
- transparantie en duidelijkheid naar de buitenwereld;
- risicobepaling/beperking voor de gemeente.

In de notitie over de betekenis van “één op één” voor de sport wordt aangegeven dat de voorzieningen één op één overgaan, met als doel dat oud is ingeruild voor nieuw. Onder nieuw wordt dan verstaan “ingericht volgens de eisen van de tijd en nog vanzelfsprekender in overeenstemming met de eisen van de NOC*NSF”. Daaraan wordt toegevoegd dat dit onverlet laat dat hierover nog met de sport moet worden gecommuniceerd. De notitie wordt afgesloten met een overzicht van de sporttechnische voorzieningen en de bouwtechnische voorzieningen.

In een bijeenkomst met de raad op 22 april 2003 bleek dat deze voor behandeling van het eindvoorstel meer tijd wilde uittrekken. Bij brief aan de raad van 23 april 2003 wijst het college op de vertrouwelijkheid van de financiële gegevens, waarbij overigens wordt onderstreept dat “alles” in gedetailleerde vorm ter inzage ligt.

Op 29 april 2003 stuurt het college de commissie Bestuur vervolgens een integraal overzicht van de grondexploitaties, dat uitkomt op een totaal aan lasten van € 36,7 miljoen en een positief saldo van € 1,8 miljoen, gerekend naar eindwaarde op 31 december 2012. In de commissie Bestuur bestaan twijfels over het financiële risico, wat voor de burgemeester aanleiding is een nadere onderbouwing van het risico toe te zeggen¹⁶.

Na diverse informatieve bijeenkomsten, diverse vergaderingen van de commissie bestuur en een nieuw raadsvoorstel van 27 augustus 2003 stemde de raad op 11 september 2003 met de uitvoering van het plan in. Het college werd gemachtigd al datgene te doen wat noodzakelijk en nuttig is ter

¹⁵ Plan van aanpak, pagina 7.

¹⁶ Commissievergadering van 27 mei 2003.

uitvoering van het plan de Drieslag, waarbij de raadcommissie Bestuur periodiek zal worden geïnformeerd. Aan het nieuwe raadsvoorstel is het volgende ontleend:

- het sportcomplex en het bedrijventerrein kunnen volgens het haalbaarheidsonderzoek met gesloten beurzen worden gerealiseerd;
- de functiewijziging van het Havengebied is volgens dat onderzoek niet mogelijk zonder bijdragen van derden, fasering, dan wel subsidies. Het becijferde tekort bedraagt 7,1 miljoen op peildatum 1 juli 2005¹⁷;
- de Drieslag is een beleidsvisie, op basis waarvan concrete plannen moeten worden gemaakt. Pas bij de uitvoering krijgen de beleidsvoornemens gestalte;
- de bekostiging van “nieuw voor oud” bij sport is onderdeel van de Drieslag. Met “de sport” zijn individuele gesprekken gevoerd. Daarnaast wordt in beeld gebracht welke noodzakelijke voorzieningen “om redenen” nog niet zijn gerealiseerd, doch “mogelijk gerealiseerd hadden kunnen zijn”. Daarnaast worden de wensen van de sport in beeld gebracht;
- voor de financiële haalbaarheid van het project geldt het uitdrukkelijke voorbehoud, dat de onrendabele top die in het Havengebied zit door middel van fasering, bijdragen van derden, exploitatiebijdragen etc. moet worden gefinancierd;
- “de contacten en ervaringen tot op heden sterken ons in de gedachte dat wij in OPP een goede en betrouwbare partner hebben gevonden om de verdere samenwerking gestalte te geven”;
- uitgaand van een verdeling 80-20 wordt de volgende vermogensinbreng beoogd: OPP brengt een bedrag van € 3,6 miljoen aan eigen vermogen in en de gemeente € 0,9 miljoen;
- de gemeente kan beslissen haar deel van de vergoeding van 7 % over de omzet (deze vergoeding wordt uitgekeerd als vergoeding voor “winst en risico”) in te zetten ter afdekking van de onrendabele top. Daarnaast dient de gemeente garant te staan voor de onrendabele top (€ 7,1 miljoen);
- de overwinst, gedefinieerd als het positieve resultaat minus de vergoeding voor winst en risico, wordt gebruikt voor financiering van het tekort van de derde slag;
- de invloed van de gemeente op het functioneren van De Drieslag loopt via AVA van Beheer BV. De directie van de BV bestaat uit twee leden. Een daarvan is benoemd door de gemeente en houdt zich bezig met operationele activiteiten (waaronder planvoorbereiding), het andere wordt benoemd door OPP en is belast met procesmanagement en financiële zaken.

3.3 De samenwerkingsovereenkomst

De samenwerkingsovereenkomst tussen OPP en de gemeente is afgesloten op 16 februari 2004¹⁸. De kern ervan is dat de twee partijen een samenwerking aangaan, die tot doel heeft de gezamenlijke integrale ontwikkeling van de Drieslag. De Haalbaarheidsstudie is als bijlage bij de SOK gevoegd, evenals een grondexploitatie en een concept ondernemingsplan. Deze bijlagen zijn daarmee voor de samenwerkende partijen bindend.

¹⁷ Dit moet zijn prijspeil 2001, zoals blijkt uit een concept van de SOK en uit latere stukken.

¹⁸ In bijlage 7 is de tekst van de SOK opgenomen, exclusief de bijlagen.

In de SOK komen in aansluiting op enkele bepalingen over de doelstelling de volgende onderwerpen aan de orde. Per onderwerp wordt in het kort de strekking van de overeenkomst aangegeven¹⁹:

- **de deelname:** OPP neemt voor 80% risicodragend deel, de gemeente voor 20%;
- **bouwkundige voorzieningen sportcomplex:** uitgangspunten voor deze voorzieningen zijn één op één verplaatsing, “nieuw voor oud” en voldoen aan NOC*NSF normen;
- **de vergoeding voor winst en risico:** partijen ontvangen voor het ingebracht vermogen jaarlijks 7% van de investeringen. De berekening van deze vergoeding geschiedt conform het rekenmodel dat is gehanteerd voor de grondexploitatie. De gemeente reserveert de “overwinst” ten behoeve van de derde slag. Het “extra verlies” wordt gedekt uit gemeentelijke middelen, zodat de derde slag alsnog kan worden gerealiseerd;
- **de gemeente besluit om al of niet bij te dragen in de onrendabele top van de derde slag, het verwachte tekort op deze slag:** dit besluit bepaalt of de derde slag wel of niet doorgaat. Als de gemeente besluit niet bij te dragen gaat de derde slag niet door. Ten tijde van de totstandkoming van de SOK is de onrendabele top van de derde slag volgens het gehanteerde rekenmodel € 7,1 miljoen;
- **de duur van de samenwerking:** de overeenkomst duurt zo lang als de uitvoering van het plan de Drieslag duurt;
- **de organisatie van de samenwerking:** partijen zullen een BV en een CV oprichten. OPP brengt een bedrag van € 3,6 miljoen in en de gemeente € 0,9 miljoen;
- **de statuten van de BV en de CV:** deze dienen in overeenstemming te zijn met de SOK ;
- **de besluitvorming:** besluiten worden genomen door het bestuur van Beheer BV, dat bestaat uit twee directeuren en twee commissarissen. Voor een aantal besluiten van het bestuur is vooraf goedkeuring nodig van de AVA van Beheer BV. De besluitvorming is zo geregeld dat de zeggenschap van de twee partijen gelijk is;
- **de financiering van de CV:** in de financieringsbehoefte wordt voor 1/3 voorzien door middel van eigen vermogen en voor 2/3 door middel van vreemd vermogen.
- **actualisatie:** de grondexploitatie wordt tijdig direct na afsluiting van het kalenderjaar geactualiseerd.
- **voortgangsrapportage:** de CV stelt per kwartaal een voortgangsrapportage op waarin de financiële voortgang van het plan wordt gerelateerd aan het jaarbudget uit de grondexploitatie. Deze rapportage kan door partijen worden gebruikt voor verantwoording naar eigen besluitvormende organen;
- **bestemmingsplannen:** partijen doen er alles aan om met voortvarendheid de nodige bestemmingsplanprocedures te doorlopen;
- **inbreng gronden:** alle gronden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het plan en eigendom zijn van de gemeente zullen verkocht worden aan de CV tegen de in de grondexploitatie opgenomen oorspronkelijke aankoopprijs, vermeerderd met rente. Gronden die ten tijde van het afsluiten van de SOK al in het bezit zijn van de gemeente worden direct overgedragen als de CV daarom verzoekt, gronden die door de gemeente verworven zijn nadat de SOK is afgesloten worden direct

¹⁹ Hierbij wordt geprobeerd te volstaan met de essentie van de bepalingen. Verder wordt een aantal bepalingen over de technische realisatie van de grondexploitaties en aan partijen te vergoeden kosten onvermeld gelaten.

aan de CV overgedragen, nadat door de gemeente de nodige vervaardigingshandelingen zijn verricht²⁰;

- **verwerving van gronden:** na de totstandkoming van de SOK geschiedt de verwerving van gronden op naam van de gemeente, doch uitsluitend op aanwijzing en in overleg met de CV²¹.

De grondexploitatie die als bijlage bij de SOK is gevoegd bestaat uit 2 A4 en bevat alleen totaal - cijfers. De exploitaties van de drie slagen zijn bij elkaar opgeteld en zijn niet afzonderlijk zichtbaar. Op de cijfers wordt geen inhoudelijke toelichting gegeven. De winst volgens deze exploitatie is € 0,6 miljoen, nadat tussentijds tot een bedrag van € 2,1 miljoen is uitgekeerd voor winst en risico.

Het ondernemingsplan dat bij de samenwerkingsovereenkomst is gevoegd behandelt de samenwerking in de ontwikkelingsmaatschappij de Drieslag (OMD), de CV en uitvoeringsorganisatie, de BV²². Het procesmanagement wordt volgens dit plan uitgevoerd door een tweehoofdige directie, van elk der participanten een, waarmee alle belangen evenwichtig kunnen worden ingevuld. De directie is gezamenlijk en integraal verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van het bedrijf (OMD). De commissarissen hebben volgens het plan een belangrijke toezichthoudende functie op het operationeel handelen van de directie. Volgens het plan kan het eigen maatschappelijk belang en de noodzaak van invloed daarop door de gemeente worden vormgegeven door de directie jaarlijks de jaarrekening en de begroting te laten toelichten in de desbetreffende raadscommissie. De stille vennoten van de CV dienen alleen “beleidsmatig gericht op financieel resultaat” te opereren. De grondexploitatie is volgens het plan de financiële en beleidsmatige basis voor de planrealisatie. Er is een grondexploitatie opgesteld waarbinnen volgens het plan sturing en financiering van elk van de drie slagen mogelijk is. Dit is volgens het plan belangrijk omdat de grootste risico's in de verdere uitwerking van het plan worden gelopen en de resultaten van de eerste twee slagen bepalend zijn voor de mogelijkheden voor het derde slag. De administratie wordt gevoerd door een administrateur, die verantwoordelijk is voor de boekhouding en administratie van het gehele bedrijf. Hij maakt voor de uitoefening van zijn functie gebruik van het boekhoudsysteem van OPP. Een controller, die benoemd wordt door de vennoten, ziet toe op de administratie van het bedrijf. De controller heeft de bevoegdheid om buiten de directie om de aandeelhouders te informeren over malversaties, onregelmatigheden enz. In een in het plan opgenomen “schema administratieve organisatie” is aangegeven wat de toetsende rol van de controller inhoudt en voor welke besluiten voorafgaande goedkeuring door de Raad van Commissarissen(RVC) nodig is.

De controller blijkt een ruime toetsende rol te hebben, die zowel de financiële als de inhoudelijke kant van de bedrijfsvoering omvat. De voorafgaande goedkeuring door de RVC betreft ruw omschreven begrotingen, grondexploitaties, voortgangsrapportages, liquiditeit- en solvabiliteitsramingen, jaarrekeningen, planologische procedures en uitvoeringsopdrachten.

²⁰ De te verrichten vervaardigingshandelingen zijn nodig om de grond vrij van overdrachtsbelasting te kunnen leveren.

²¹ Dit is zo geregeld omdat alleen de gemeente voorkeursrecht kan vestigen of kan onteigenen.

²² Het betreft een concept- ondernemingsplan, omdat de BV en de CV nog niet zijn opgericht. De ontwikkelingsmaatschappij wordt in de stukken aangeduid als OMD.

Op 22 september 2004 zijn de BV en de CV opgericht. De SOK is nadat deze tot stand kwam niet meer gewijzigd.

3.4 De realisatie

Wij beschrijven in hoofdlijnen de feitelijke realisatie van het project. Daarbij stippen wij in het kort enkele problemen aan die daarbij aan de dag zijn getreden. Wij leggen hiermee een basis voor een meer uitgewerkte uiteenzetting van onze bevindingen uit ons dossieronderzoek, die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.

Het sportcomplex

Op 2 maart 2006 is bestemmingsplan “Sportpark Ommen” ter behandeling vastgesteld door de raad. Uit informatie van college aan de raad blijkt dat de gemeente medio 2006 de beschikking heeft over het gehele plangebied van circa 24 hectares²³. Vanaf mei 2006 zijn er gesprekken gevoerd door de architect en de sportbesturen over de clubgebouwen. Het definitief ontwerp en het inrichtingsplan zijn op 12 juni 2006 voor kennisgeving aangenomen door het college en werden ter inzage gelegd ten behoeve van de raad. In 2006 is gestart met de uitvoering. Er is begonnen met aanleg velden en infrastructuur. Daarna volgden de clubgebouwen. Er ontstond een probleem met de aanbesteding van deze bouw, omdat er maar één inschrijving was en het bedrag daarvan te hoog uitkwam. Daardoor trad vertraging op. In oktober 2007 is met de bouw gestart en in het vierde kwartaal 2008 was het sportcomplex gereed. Voor eind 2008 waren alle sportverenigingen verhuisd. Op 24 april 2009 is het nieuwe complex geopend.

Het sportcomplex heeft aanzienlijk meer gekost dan oorspronkelijk werd geraamd: de verwachte totale kosten komen uit op 16 miljoen, dat is 6 miljoen meer dan geraamd. De eerste overschrijding, tot een bedrag van € 1,3 miljoen, was bekend in 2005. In 2010 zijn de verschillen tussen de raming en de werkelijkheid geanalyseerd. De hoofdredenen van de overschrijding zijn geweest: meer voorzieningen en hogere aanbesteding voor de clubgebouwen.

Het Bedrijvenpark

Het bestemmingsplan “Bedrijvenpark de Rotbrink” en het bijbehorend stedenbouwkundig- en beeldkwaliteitskader is op 26 april 2007 vastgesteld door de raad. Na het vertrek van de sportverenigingen is het terrein begin 2009 beschikbaar gekomen. Kort daarop is met de aanleg van het park begonnen. Het terrein is in juli 2009 door de gemeente aan OMD verkocht.

In 2006 bleek minder grond uitgifbaar te zijn dan oorspronkelijk geraamd, wat een inkomstendaling impliceerde. Dit werd veroorzaakt door een besluit van de gemeente om niet tot verplaatsing over te gaan van een woonwagencamp, waardoor minder grond kon worden geleverd. Dit gemiste bedrag is later gecompenseerd door hogere uitgifteprijsen.

In 2009 heeft volgens gegevens van Deloitte de eerste verkoop van bedrijventerrein plaatsgevonden. In dat jaar is tot een bedrag van € 2,9 miljoen verkocht. In de periode januari- september 2010 kwam

²³ Brief van college aan de raad van 1 juni 2006.

daar een bedrag van € 1,4 miljoen bij, waarna een in de daaropvolgende 5 jaar te realiseren bedrag resteerde van ongeveer € 15,4 miljoen.

Het Havengebied

Door de raad is op 24 februari 2006 het voorkeursrecht gemeenten gevestigd. Dit betekent dat de desbetreffende grondeigenaren hun gronden bij verkoop eerst aan de gemeente moeten aanbieden. In 2005 is met het aankopen van grond gestart. In totaal is inmiddels tot een bedrag van € 10,7 miljoen aangekocht.

Al in 2005 was de verwachting dat de kosten voor grondaankopen veel hoger uit zouden komen dan geraamd in de grondexploitatie die bij de SOK hoort. Er werd toen een overschrijding van € 10 miljoen verwacht ten opzichte van de berekeningen van de Haalbaarheidsstudie²⁴.

Op 29 maart 2007 stelde de raad het Bestemmingsplan Havengebied en het daarbij behorende beeldkwaliteitplan vast.

De feitelijke uitvoering van het plan is opgehouden doordat de Raad van State op 28 januari 2009 het Bestemmingsplan Havengebied vernietigde. Dat gebeurde, nadat een aantal belanghebbenden, waaronder het bedrijf Pacton, bezwaar had gemaakt. De bezwaren betroffen de financiële haalbaarheid van het plan en het onvoldoende aanwezig zijn van waarborgen voor een goed woon – en leefklimaat.

In de tijd dat de Raad van State zijn uitspraak deed was ook sprake van een economische crisis, die zijn weerslag had op de woningmarkt. Alles bijeen was dit voor OMD aanleiding om de ontwikkeling van de derde slag begin 2009 voorlopig stil te zetten.

Volgens rapport van de ambtelijke adviesgroep zijn er voor het Havengebied tot en met 2010 tot een bedrag van € 1,6 miljoen aan voorbereidingskosten gemaakt, naast het bedrag van € 10,7 miljoen voor grondaankopen.

3.5 Bevindingen over de start van het project

Wij formuleren hier enkele bevindingen naar aanleiding van de door ons onderzochte stukken over de eerste periode van het project.

- In een plan van aanpak uit 2003 noemt het college als argumenten voor de keuze van een CV-BV constructie: bedrijfsmatig werken, transparantie over activiteiten en financiën, transparantie naar buiten en risicobeperking voor de gemeente;
- De Haalbaarheidsstudie die wij ter inzage kregen was onvolledig met name waar het de onderwerpen sport en Havengebied betreft. Onder meer een risicoanalyse en een specificatie van de financiën ontbreken in dit stuk;

²⁴ In de commissie Bestuur van 10 januari 2010 is een bedrag van € 9 miljoen genoemd.

- Uit het plan van aanpak van 20 februari 2003 blijkt dat over het uitgangspunt “één op één” voor de verplaatsing van de sportvelden nog gecommuniceerd moet worden met de verenigingen. Daarbij wordt niet expliciet vermeld dat het bedrag dat voor sportvelden in de grondexploitatie is opgenomen maatgevend is. Dit houdt het risico in van een open- eind- afspraak.
- Al kort na start van de uitvoering van het project worden zowel voor het onderdeel sport, als voor het onderdeel Havengebied zeer aanzienlijke kostenstijgingen verwacht.

Onze eerste conclusie is dat er ten tijde van het afsluiten van de SOK nog veel onzekerheid bestond. Verder stellen wij vast dat de bijlagen bij deze overeenkomst onvolledig zijn en niet duidelijk worden toegelicht. Dit maakt de onzekerheid in onze ogen nog groter. Tenslotte willen we hier al onderstrepen dat helemaal in het begin al zeer aanzienlijke kostenstijgingen voorzien konden worden.

4 Bevindingen dossieronderzoek

We zijn in ons dossieronderzoek als volgt te werk gegaan. Eerst hebben we de rapporten doorgenomen van de Rekenkamercommissie, Deloitte en de ambtelijke adviesgroep²⁵. Vervolgens bestudeerden we een aantal basisstukken, zoals de Haalbaarheidsstudie, het plan van aanpak en de SOK en namen we kennis van de vergaderstukken van de betrokken bestuurslagen.

Gaandeweg leverde het dossieronderzoek vragen op voor te voeren gesprekken. Tijdens de gesprekken kwamen nieuwe vragen op, wat leidde tot verder dossieronderzoek en weer nieuwe vragen.

In het begin lag het accent in ons onderzoek op de aansturing van het project en de diverse rollen die daarbij worden vervuld. Daarna kwamen vragen op over specifieke onderwerpen, zoals de kosten van grondverwerving voor het Havengebied en de overschrijdingen op de sportvelden. Wij hebben uitdrukkelijk niet het accent willen leggen op de financiële kant van het project, omdat vanuit die invalshoek al onderzoek is gedaan door Deloitte. Het Deloitte onderzoek richtte zich op het in beeld brengen van feiten over de financiën. In ons onderzoek proberen wij in aansluiting daarop tot een beoordeling te komen en tot het beantwoorden van waaromvragen.

Op basis van de dossierstudie wordt beoordeeld in hoeverre voldaan is aan kenmerken van:

- goed sturen;
- goed uitvoeren;
- goed toezien;
- goed verantwoorden.

Onze bevindingen leggen wij vast conform de vragen die wij formuleerden in hoofdstuk 2. Daarna gaan we in op een aantal specifieke thema's. We sluiten af met een overzicht van bevindingen.

4.1 Sturen

Sturen is beleid maken aan het begin en beleid bijstellen tijdens de uitvoering. Hierna komen de volgende vragen aan de orde :

- Is er een duidelijke doelstelling en een duidelijk projectplan ?
- Zijn de kosten voldoende in beeld ?
- Is er een degelijke SOK ?
- Wordt een goede basis gelegd voor risicomanagement ?

²⁵ In bijlage 8 is een samenvatting opgenomen van het rapport Deloitte . Bijlage 9 bevat de conclusie en het advies van de ambtelijke adviesgroep (adviesteam).

- Zijn er duidelijke en toereikende afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden ?
- Is een duidelijke basis gelegd voor verslaglegging en verantwoording ?
- Is de raad voldoende bij de besluitvorming betrokken?

Bij projecten is een goed begin letterlijk meer dan het halve werk. Aan het begin van een project is er relatief weinig informatie voorhanden en hebben besluiten relatief veel invloed op wat er wel of niet zal gaan gebeuren. Verderop is er meer informatie en minder invloed. Goed management is er op ingesteld om het beste uit deze tegenstelling te halen. Vanuit deze invalshoek hebben we intensief naar de beginfase van de Drieslag gekeken.

Is er een duidelijke doelstelling en een duidelijk projectplan ?

In de Haalbaarheidsstudie en SOK zijn de doelen duidelijk verwoord. De uitwerking van deze doelen is echter beperkt tot hoofdlijnen en is vooral voor slag drie nog heel algemeen. Dit impliceert dat aan het begin nog veel onzekerheid bestaat, wat tijdens de voorbereiding overigens uitdrukkelijk is onderkend en onderstreept.

De onzekerheid zit in de beginperiode voor een deel in de kostenkant van slag één, de aanleg van de nieuwe sportvelden. Er moet immers nog overleg komen met sportclubs over concrete invulling. De grootste onzekerheid zit echter in slag drie, omdat deze slag het meest complex is, terwijl zowel in inhoudelijke als in financiële zin slechts de hoofdlijnen in beeld zijn.

De eerste slag levert een zeker negatief resultaat op, omdat tegenover de te maken kosten geen opbrengsten staan. De laatste slag kan alleen maar doorgaan als met de eerste twee samen voldoende winst wordt behaald. In deze context zou in onze ogen een strakke sturing tijdens de uitvoering verwacht mogen worden op elk van de drie slagen, volgens procedures zoals die gebruikelijk zijn bij goed projectmanagement. Op grond van de stukken krijgen wij echter het beeld dat zo niet is gewerkt. Wij hebben in ieder geval vastgesteld dat de organisatie aan het begin niet volgens de beginselen van projectgericht werken is ingericht. De gekozen manier van werken is beschreven in een concept – ondernemingsplan, waarin functies en beslissingsbevoegdheden zijn benoemd, en een grondexploitatie die als financieel planningskader geldt voor de uitvoering. Verder is er wel een kwantitatieve raming gemaakt van de benodigde personele capaciteit, maar geen kwalitatieve. Wat er precies aan competenties nodig is om de Drieslag tot een goed eind te brengen is in het ondernemingsplan niet specifiek benoemd.

Zijn de kosten voldoende in beeld ?

De Haalbaarheidsstudie die aan de raad is aangeboden bevat geen financiële onderbouwing. Wij hebben alleen een geschoonde versie aangetroffen met een grondexploitatie als een geheel, zonder toelichting. Wij hebben gedetailleerde cijfers niet kunnen achterhalen.

Een compacte grondexploitatie (één berekening van de drie slagen tezamen) en een totaaloverzicht van investeringen vormen ook de financiële basis van de SOK (bijlage 2 bij de overeenkomst). Ook deze cijfers zijn niet toegelicht. Naar onze mening is de raad hiermee ten tijde van de besluitvorming geen duidelijk beeld gegeven van de kosten. De raad heeft voor zover wij hebben kunnen nagaan ook

vertrouwelijk geen gedetailleerde cijfers per slag gezien. Over het ontbreken van financiële informatie heeft de raad zich tijdens de voorbereiding van het project zeer kritisch getoond ²⁶.

Uit het onderzoek dat Deloitte in 2010 in opdracht van de commissie uitvoerde kan de conclusie worden getrokken dat door de OMD desgevraagd geen goed onderbouwde grondexploitatie ter beschikking gesteld kon worden. Deloitte concludeerde onder andere dat de kwaliteit van de beschikbare financiële informatie (met name grondexploitaties) onvoldoende is. De informatie is inconsistent, in de tijd niet vergelijkbaar en bevat aanwijsbare omissies.

Eerder merkten wij op dat de Haalbaarheidsstudie die wij ter inzage kregen niet volledig was²⁷. Wij hebben daarom bij de gemeente nog eens het ondertekende exemplaar van de Haalbaarheidsstudie opgevraagd, dat deel uitmaakte van de SOK . Ook dit document bevatte onvolledige bijlagen: geen cijfers over de onderdelen sport en woningbouw, geen grondexploitatie die inzicht geeft in de drie slagen, een geïntegreerde exploitatie zonder toelichting en geen risicoanalyses voor de onderdelen sport en woningbouw.

Is er een degelijke SOK ?

De SOK is juridisch getoetst door een extern bureau. Er is geen second opinion op de cijfers gevraagd, wat bepaald op zijn plaats was geweest aangezien OPP, de uitvoerder van de Haalbaarheidsstudie die er aan ten grondslag ligt, ook beoogd uitvoerder was.

In het advies aan het college over het laatste concept van de SOK (februari 2004) is te lezen dat in gezamenlijk overleg een aantal suggesties is verwerkt van de externe juridisch adviseur, die kort daarvoor het voorlaatste concept van commentaar voorzag. Wij hebben vastgesteld dat daarnaast een aanzienlijk aantal suggesties, opmerkingen en vragen van de adviseur niet is verwerkt. Daarvan vermelden wij:

- *partijen* ontwikkelen het hele plan voor gezamenlijke rekening en risico, terwijl de inbreng *in het kader van CV* beperkt is tot bepaalde bedragen met een daarbij behorende verdeelsleutel (80-20). Het is niet duidelijk of deze sleutel ook voor het hele plan geldt;
- de begrippen “overwinst” en “extra verlies” zijn onduidelijk geformuleerd;
- de wijze van berekening van de onrendabele top is niet duidelijk;
- wat gebeurt er precies als slag drie niet doorgaat?;
- sommige besluiten van Beheer BV behoeven voorafgaande goedkeuring van de AVA. Het is nodig daarover een opvatting te bepalen;
- de RVC zou aanzienlijke goedkeuringsrechten moeten krijgen. In de SOK is daarover echter niets opgenomen;
- bij de voortgangsrapportage moet de systematiek van OPP gehanteerd worden. Zou deze niet beschreven moeten worden?
- OPP doet de financiën. Welke middelen heeft de gemeente om een en ander te controleren?

²⁶ Commissie Bestuur van 16 februari 2002.

²⁷ Paragraaf 3.1

Naar onze mening is aan deze suggesties, opmerkingen en vragen ten onrechte voorbijgegaan, waardoor de SOK een aantal onduidelijkheden en zwakke punten bevat. Ook willen wij onderstrepen dat in de SOK geen goede basis is gelegd voor verantwoording van de OMD in de richting van de gemeente. Wij hebben niet kunnen vaststellen of bij de verwerking van het juridisch advies een eigen jurist van de gemeente is ingeschakeld.

Wordt een goede basis gelegd voor risicomanagement ?

Risicomanagement houdt in het inventariseren en analyseren van risico's en het formuleren van actiepunten volgens cyclische aanpak. Actiepunten worden stelselmatig geëvalueerd. Alle risico's komen in beeld en er wordt diepgaand gekeken naar oorzaken en gevolgen ervan. Als het om een project gaat wordt een risico gedefinieerd als een gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en die kan leiden tot uitloop van het project of niet voldoen aan normen op het gebied van kwaliteit, informatie en organisatie etc. Het niet voldoen aan deze normen wordt bij risicomanagement consequent beoordeeld in relatie tot de doelen van het project²⁸.

Voor zover wij konden nagaan heeft in het kader van de voorbereiding van de SOK slechts een globale inventarisatie van risico's plaatsgevonden. Er is geen onderzoek gedaan naar omgevingsrisico, organisatierisico, informatierisico en bestuurlijk risico. Daardoor waren de risico's aan het begin onvoldoende in beeld, waardoor teveel werd geleund op het risico van € 0,9 miljoen dat aan de deelname in de CV is verbonden en aan het risico dat de onrendabele top (toen geraamd op € 7,1 miljoen) anders zou uitvallen.

Gezien de financiële belangen, de complexiteit en de lange looptijd van het project de Drieslag had het naar onze mening zeer in de rede gelegen om voor een brede en gestructureerde vorm van risicobeheersing te kiezen. Dit vinden wij temeer, omdat op voorhand al vast stond dat de risico's aanzienlijk waren.

Zijn er duidelijke en toereikende afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden ?

De rollen en verantwoordelijkheden van de organen van de CV-BV zijn in de SOK en de bijbehorende bijlagen op hoofdlijnen goed afgebakend.

In de eerste vergadering van de RVC was de vraag aan de orde of er behoefte was aan nadere regels in de vorm van een reglement voor de RVC. Dit bleek niet het geval te zijn. Wel werd overwogen een directiereglement vast te stellen, zodat niet voor iedere aankoop goedkeuring van de RVC en VVA van aandeelhouders vereist was²⁹. Kort daarop is van een directiereglement "vooralsnog" afgezien, gelet op hetgeen al is vastgelegd in de statuten van de BV, de SOK en het ondernemingsplan³⁰. Over budgetbevoegdheden en over bevoegdheden tot grondaankopen is in deze stukken echter niets

²⁸ Zie bijvoorbeeld risicomanagement voor projecten, D. van Well-Stam e.a.. De eerste druk van dit standaardwerk verscheen in januari 2003 en bevatte de jarenlange ervaringen van onder meer het ministerie van Verkeer en Waterstaat met risicomanagement bij grote infrastructuurprojecten.

²⁹ Vergadering RVC van 21 december 2004. Een reglement voor de RVC was naar werd meegedeeld niet gebruikelijk en er was ook geen behoefte aan, omdat er maar twee commissarissen waren.

³⁰ Vergadering RVC van 25 augustus 2005

geregeld. In 2008 verbaast een lid van de RVC zich over het ontbreken van een directiereglement en met name over het ontbreken van een rol van de commissarissen bij grondverwerving. De RVC besluit in 2009 opnieuw een directiereglement in te brengen³¹.

Voor een aantal besluiten van de directie is volgens de oprichtingsakte van de BV goedkeuring van de AVA nodig. Dit betreft onder meer deelname in ondernemingen, vestigen van nevenvestigingen, aangaan en verlenen van geldleningen, borgtochten en het voeren van processen. De AVA is bevoegd ook andere besluiten dan deze aan haar machtiging of goedkeuring te onderwerpen, maar van deze bevoegdheid is geen gebruik gemaakt. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is dit ook niet overwogen.

Binnen de gemeente zijn naar onze mening onvoldoende maatregelen genomen om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de Drieslag goed af te bakenen. In de Haalbaarheidsstudie wordt voorgesteld binnen de gemeentelijke organisatie een centrale contactpersoon aan te stellen voor de afstemming van de inhoudelijke taken van de OMD op de publieke taken van de gemeente. Dit is niet gebeurd. Verder was een van de directeuren van Beheer BV tevens concerncontroller van de gemeente, zonder dat dit tot extra afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden leidde.

Op grond van de SOK³² zijn zowel de controller van OMD als de administrateur van OPP afkomstig, terwijl bij dat bedrijf ook de administratie van OMD is ondergebracht en de gemeente ten aanzien van OPP geen bevoegdheden heeft. Hiermee zijn in onze ogen onevenwichtige verhoudingen gecreëerd.

Tenslotte wijzen we erop dat wij nergens in de stukken zijn tegengekomen hoe de terugkoppeling van de OMD naar de gemeente in elkaar moet zitten. Hierbij zouden vragen aan de orde moeten zijn zoals: wanneer is sprake van een afwijking van de SOK, welke afwijkingen verdienen vooraf bestuurlijke afweging door het college, wie heeft als rol om afwijkingen in het college aan te kaarten, wanneer is sprake van afwijkingen die gehele of gedeeltelijke uitvoering van de SOK in gevaar brengen? Rond dit soort vragen zijn geen verantwoordelijkheden of bevoegdheden benoemd.

Is een duidelijke basis gelegd voor verslaglegging en verantwoording?

In de SOK zou naar onze mening de inhoud en de periodiciteit van de voortgangsrapportage van de CV geregeld moeten zijn, alsmede de inhoud van de jaarstukken van de CV. Nu dit niet gebeurde is de basis voor rapportage en publieke verantwoording in onze ogen onvoldoende. Nadien is hierin niet voorzien. Er is ook niet voorzien in review van de accountantscontrole van OMD door de accountant van de raad.

Er is een jaarlijks geactualiseerde grondexploitatie, die de basis vormt voor de begroting, de voortgangsrapportage en het jaarverslag. Deze documenten worden volgens de SOK opgesteld volgens de systematiek van OPP, maar deze systematiek is niet bij de overeenkomst gevoegd. De rapportages zijn niet aangepast aan specifieke sturingsbehoefte vanuit de invalshoek van de OMD of

³¹ Vergadering RVC van 4 maart 2009

³² SOK, artikel 7.8.

de SOK. Opvallend is dat actualisatie van de grondexploitatie informatie bevat over drie deexploitatie, terwijl de begroting, de voortgangsrapportage en het jaarverslag uitsluitend geaggregeerde informatie bevatten. Ten behoeve van het college en de raad heeft de voortgangsrapportage voor zover wij hebben kunnen vaststellen geen rol gespeeld, terwijl dat volgens de SOK (artikel 7.7) wel de bedoeling was.

Binnen OMD is geen specifieke inhoud gegeven aan de accountantscontrole. Dit betekent dat het onderzoek van de accountant zich beperkt tot het afgeven van een verklaring van getrouwheid bij de jaarstukken. Naar onze mening zou het voor de hand liggen de accountant ook te vragen een verklaring te geven over de naleving van de SOK (conform de rechtmatigheidsverklaring bij de jaarstukken van de gemeente).

In het besluit waarmee de raad het groene licht gaf voor de uitvoering van de Drieslag is opgenomen dat de raadscommissie Bestuur periodiek wordt geïnformeerd. Over de wijze waarop dit zou moeten is tussen het college en de raad niet expliciet overleg gevoerd. De raad is ermee akkoord gegaan dat tijdens de uitvoering van het project mondelinge informatie werd gegeven, vaak door de directeur van Beheer BV, op momenten dat dit van die kant nodig werd gevonden. Dit heeft de positie van de raad verzwakt.

Is de raad voldoende bij de besluitvorming betrokken ?

Er zijn over de Drieslag veel stukken aan de raad gestuurd. Ook zijn diverse malen stukken vertrouwelijk ter inzage gelegd. In de commissie Bestuur en in de raad kwam het project frequent aan de orde. De raad nam de nodige besluiten over de ruimtelijke kaders.

Minder betrokken was de raad bij de financiële kant van de uitvoering. Gedurende het gehele proces is geen openheid gegeven over de cijfers. Dat begon met het weghalen van cijfers uit de uit de Haalbaarheidsstudie. Deze lijn is doorgetrokken. Met een beroep op vertrouwelijkheid is gedurende het gehele traject maar mondjesmaat informatie gegeven op het financiële vlak.

Ons beeld is dat de raad te weinig en bovendien ongestructureerde financiële informatie kreeg over het project en daardoor zijn kaderstellende rol niet goed kon invullen. Een kritische opmerking in deze trant is ook gemaakt door Rekenkamercommissie, die de informatievoorziening aan de raad over de Drieslag in 2008 heeft onderzocht. De Rekenkamercommissie wijst erop dat de informatie over het project welke in de paragraaf grondbeleid van de begroting wordt gegeven, ontoereikend is³³.

Verder merken wij op dat grote afwijkingen van de oorspronkelijke ramingen van de grondexploitatie, voor zover wij konden nagaan, niet van tevoren aan raad zijn voorgelegd. Dit betreft met name de aanleg van het Sportpark en de kosten van verwerving van gronden voor het Havengebied. Evenmin waren geconstateerde grote afwijkingen aanleiding tot heroverweging van de SOK door de twee partijen.

³³ Rapport van de Rekenkamercommissie "Evaluatie informatievoorziening project de Drieslag aan de Raad", pagina 31.

4.2 Uitvoeren

De volgende vragen komen aan de orde:

- Is er voldoende personele capaciteit, kwantitatief en kwalitatief ?
- Zijn de budgetregels nageleefd?
- Is de uitvoering ordelijk en controleerbaar ?Zijn de grondexploitaties regelmatig geactualiseerd?
- Is de terugkoppeling binnen de verbonden partij voldoende ?
- Is de terugkoppeling door verbonden partij aan het college voldoende?
- Is de terugkoppeling door college aan de raad voldoende?
- Wordt de SOK nageleefd?

Is er voldoende personele capaciteit, kwantitatief en kwalitatief ?

Bij de gemeente is geen capaciteit vrijgemaakt voor de bewaking van het project en voor de ondersteuning van de gemeentelijke vertegenwoordigers in de OMD. De ambtelijke adviescommissie (die in 2010 de Drieslag heeft onderzocht ten behoeve van het college) stelde vast dat in de ambtelijke organisatie over de ontwikkelingen van de Drieslag tussen 2003 en 2009 veel kennis ontbreekt. Een ander zwak punt is de dubbelfunctie controller van de gemeente-directeur van Beheer BV. In feite ontbreekt hiermee een onafhankelijke controlfunctie bij de gemeente.

Binnen OMD vormden personele wisselingen een zwakte. Deze wisselingen deden zich frequent voor zowel in de bestuursorganen als in de uitvoeringsorganisatie. In de uitvoering was er vooral veel verloop aan de kant van OPP. Tijdens een gesprek met de onderzoekscommissie van de raad op 8 november 2010 merkt een commissaris op, dat de dan zittende directeuren van Beheer BV geen kennis hebben van het verleden.

Zijn de budgetregels nageleefd ?

De jaarschijven van de grondexploitatie vormen het jaarlijkse budget. Daarbinnen zijn diverse posten onderscheiden. Wie ten aanzien van bestedingen ten laste van deze posten bevoegd zijn, is in hoofdlijnen geregeld in het ondernemingsplan. Dit geeft echter niet voldoende duidelijkheid. Verantwoordelijkheden met betrekking tot grondverwerving zijn in dit plan bijvoorbeeld niet expliciet benoemd. Binnen Beheer BV zijn, voor zover wij hebben kunnen nagaan, op het gebied van budgettering geen specifieke regels geformuleerd.

Of binnen Beheer BV stelselmatig op budgetoverschrijding is getoetst valt aan de hand van de beschikbare stukken niet vast te stellen. In de voortgangsrapportage wordt melding gemaakt van overschrijdingen, maar daarbij blijkt niet of deze vooraf zijn geautoriseerd. Van het waarom van de overschrijdingen is op basis van de voortgangsrapportages slechts in beperkte mate een beeld te krijgen. De mededelingen die in de rapportages worden gedaan zijn ad hoc van aard. Analyses zijn schaars.

Is de uitvoering ordelijk en controleerbaar ?

Ordelijkheid en controleerbaarheid van de uitvoering is een belangrijke voorwaarde voor goede sturing en beheersing in relatie tot beoogde doelen.

Deloitte heeft in zijn rapport een aantal opmerkingen gemaakt die erop wijzen dat de uitvoering door Beheer BV in administratieve zin onvoldoende op orde is en moeilijk controleerbaar. Essentiële informatie is niet opgenomen in een systematisch toegankelijke archivering, er is onvoldoende informatie voorhanden over de grondexploitaties en van veel documenten kan de status niet worden vastgesteld. De archivering schiet volgens de accountant ook bij de gemeente tekort.

Eerder hebben wij opgemerkt dat de uitvoering van de Drieslag niet is gestoeld op een formele structuur van projectgericht werken. Ook dit gaat naar onze mening ten koste van de ordelijkheid en controleerbaarheid. Tevens heeft het ontbroken aan stelselmatige evaluatie van projectstappen, deelprojecten en slagen.

Worden de grondexploitaties door verbonden partij regelmatig geactualiseerd ?

De exploitaties zijn jaarlijks geactualiseerd en daarna voorgelegd aan de commissarissen en de aandeelhouders. Deloitte heeft bij de kwaliteit van de actualisaties een aantal kritische opmerkingen gemaakt. Een grote tekortkoming was het niet meenemen van de verwachte stijging van de verwervingskosten voor het Havengebied vanaf 2005. Hierop komen we verderop terug. De ambtelijke adviescommissie komt na opsomming van een aantal zwakke punten in de actualisaties tot de conclusie dat deze tot en met 2008 onvoldoende kunnen hebben gediend als instrument voor sturing en beheersing op financiën en risico's. We merken ook nog op dat het bij risicovolle projecten zoals de Drieslag, aanbeveling verdient om meer dan een keer per jaar te actualiseren.

De laatste actualisatie die door de RVC werd vastgesteld dateert, voor zo ver wij konden nagaan, van 2007. Bij het voorstel tot actualisatie 2008 had de RVC in zijn aprilvergadering van dat jaar een aantal vragen. Deze hadden ondermeer te maken met kostenstijgingen bij de realisatie van het sportpark en met het verwerken van informatie over risico's. Het stuk zou in mei 2008 opnieuw worden geagendeerd, maar kwam toen niet aan de orde en is ook daarna niet meer geagendeerd. Wij zijn in de stukken nergens de reden tegengekomen waarom vanaf 2008 actualisaties zijn uitgebleven. Het voorlopig pas op de plaats maken met het project, waartoe begin 2009 is besloten, kan volgens ons geen reden zijn. Immers, om besluiten te kunnen nemen over al of niet doorgaan met het project is actuele en juiste informatie van eminent belang.

Is de terugkoppeling binnen de verbonden partij voldoende ?

De voortgangsrapportage aan de RVC is gecomprimeerd in de vorm van totaalcijfers van de drie slagen. Er wordt geen duidelijk verband gelegd tussen de inhoudelijke voortgang van het project en de stand van de financiën. De toelichting is in onze ogen vooral een opsomming van feiten. Analyses zijn er weinig. Ook Deloitte constateert dat grote afwijkingen ten opzichte van de grondexploitatie 2003 in de loop van de jaren niet of nauwelijks zijn geanalyseerd en gerapporteerd.

Op signalen uit begrotingen en andere stukken over verwachte overschrijdingen is door de OMD naar onze mening onvoldoende gereageerd. Actie bleef uit op basis van veronderstellingen over bezuinigingen en verhogingen in opbrengsten, zonder dat op deze punten grondige analyses voorhanden waren. Opvallend maar ook wel tekenend, is de conclusie in de vergadering van 2 april 2007 met betrekking tot de grondaankopen voor het Havengebied dat “voorzichtig verder gegaan kan worden, met de handrem erop” terwijl dat niet verder wordt gespecificeerd³⁴. Deze conclusie werd getrokken, terwijl er een strategische notitie voorlag, waarin werd gemeld dat sprake was van een “uiterst kwetsbaar plan”.

In zijn algemeenheid vinden wij de verslaglegging in de richting van de RVC weinig systematisch en in de tijd moeilijk te volgen. Dat is in belangrijke mate ook toe te schrijven aan onduidelijke besluiten in de RVC.

Van de terugkoppeling naar de AVA en de AVV hebben wij het zelfde beeld gekregen. De agendering en de verslaglegging van deze vergaderingen zijn vrijwel identiek.

Is de terugkoppeling door verbonden partij aan het college voldoende ?

De jaarverslagen van OMD worden aangeboden aan het college. Deze stukken hebben echter nauwelijks waarde als verantwoordingsstuk, omdat ze naast de jaarcijfers en de daarbij behorende accountantsverklaring vrijwel geen informatie bevatten. Voor zover we konden nagaan zijn ze niet geagendeerd voor de collegevergaderingen. De voortgangsrapportages zijn niet aan het College aangeboden. Volgens de SOK is dit overigens ook niet verplicht.

Belangrijker is dat we geen formele terugkoppeling van OMD zijn tegengekomen over afwijkingen van SOK, terwijl daar naar onze mening alleen al vanwege de grote financiële tegenvallers aan het begin van de uitvoering bepaald wel aanleiding toe was. Wij voegen hieraan toe dat wij geen discussie zijn tegengekomen over de vraag wat wel of niet als een terug te koppelen afwijking van de SOK beschouwd moet worden.

Of vertegenwoordigers van de gemeente tijdig signalen afgeven in de richting van hun college is aan de hand van de dossiers niet goed vast te stellen. Wel is duidelijk dat de Drieslag wel zeer frequent op agenda staat. Vanaf begin 2009 is dat vrijwel een- tot tweewekelijks.

Is de terugkoppeling door college aan de raad voldoende ?

De terugkoppeling in de richting van de raad vindt voornamelijk plaats in de commissie Bestuur en is in hoofdzaak mondeling van aard. Er wordt opgesomd wat er feitelijk is gebeurd en gaat gebeuren. De zegsman is vaak de door de gemeente afgevaardigde directeur van Beheer BV. Er wordt niet systematisch teruggekoppeld op basis van uitgangspunten met betrekking tot doelen, prestaties, geld, tijd, kwaliteit etc., wat naar onze mening inhoudt dat er voor de raad weinig of geen aanknopingspunten zijn om ergens iets over te vinden.

³⁴ De grondaankopen worden in deze passage niet expliciet genoemd, maar uit de notulen van de vergadering van 20 maart blijkt dat deze daarop specifiek betrekking heeft.

Naar aanleiding van het onderzoek naar de informatievoorziening met betrekking tot de Drieslag heeft de rekenkamercommissie in 2008 aanbevolen om ten behoeve van de raad voor ruimtelijk projecten en de informatievoorziening daarover een normenkader op te stellen³⁵. Deze aanbeveling is door de raad overgenomen in zijn vergadering van 28 juni 2008, maar dat heeft wat betreft de Drieslag niet tot waarneembare veranderingen in rapportage geleid.

In 2006 heeft het college de (nieuwe) raad schriftelijk over de voortgang van het project geïnformeerd. Het betreft een chronologisch overzicht van gebeurtenissen vanaf de aanloop tot en met de uitvoering tot dan toe. Het stuk is opgesteld door directeur van Beheer BV van gemeentezijde. De aanleiding voor deze rapportage, die vooral een opsomming van feiten bevat en vrijwel geen analyse, vormden kritische vragen over grote projecten. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is bij deze gelegenheid geen melding gemaakt van de gestegen verwervingskosten ten behoeve van het Havengebied, noch van de te verwachte overschrijdingen van de kosten van de sportvoorzieningen. Voor beide onderdelen waren de afwijkingen op dat moment geruime tijd bekend en, zoals eerder aangegeven, zeer aanzienlijk.

In maart 2009 kreeg de toenmalige wethouder/commissaris van de zijde van de gemeente een vraag van de kant van de raad om recente informatie over het project te verschaffen. Hij deelde mee dat op verzoek van de aandeelhouders en commissarissen een plan van aanpak werd gemaakt waarin een analyse zou worden opgenomen over het Havengebied en de gevolgen van de recessie. De wethouder deed de toezegging dat het college de commissie vertrouwelijk zou informeren over het plan³⁶. Daarmee brak een periode aan van veel vragen en discussie, die tot op heden voortduurt. Het beantwoorden van gestelde vragen verliep zeer moeizaam³⁷. In zijn vergadering van 2 november 2009 heeft de raad een motie aangenomen, waarin hij uitspreekt het niet informeren van de raad over de Drieslag ontoelaatbaar te vinden en het college uitnodigt de financiële gegevens omtrent de Drieslag ten spoedigste openbaar te maken. Kort daarop besloot de raad een eigen onderzoek in te stellen³⁸.

Wordt de SOK nageleefd ?

Wij constateren dat de SOK op een aantal onderdelen niet is nageleefd. Voorbeelden zijn : het niet verwerken van de verwachte hogere grondprijzen voor het Havengebied in de jaarlijkse actualisaties, het uitblijven van actualisatie met ingang van 2008, het niet overdragen van gronden ten behoeve

³⁵ Rapport Evaluatie informatievoorziening project De Drieslag aan de Raad, 17 maart 2008, pagina 29 en 37.

³⁶ Vergadering commissie van Bestuur van 12 maart 2009.

³⁷ Zie bijvoorbeeld de vergadering van de commissie Bestuur van 14 oktober 2009, waaruit blijkt dat in april van dat jaar gestelde vragen nog niet zijn beantwoord. Zie ook de beantwoording van schriftelijke vragen in de vergadering van 11 november 2009, waarin heel veel vooruitgeschoven wordt, dan wel informatie met een beroep op vertrouwelijkheid niet wordt verstrekt. Dit laatste deed zich bijvoorbeeld voor bij een vraag naar een financieel overzicht van het Sportpark.

³⁸ Vergadering van 26 november 2009, motie 1. Deze vormde de basis voor het onderhavige onderzoek.

van de aanleg van de sportvelden, het uitbetalen van de onrendabele top los van de afweging over het wel of niet doorgaan van slag drie en het niet uitkeren van overwinst. Al deze onderwerpen komen verderop terug. Op deze plaats volstaan wij met de opmerking dat over geen van deze afwijkingen vooraf overleg met de raad heeft plaatsgevonden.

4.3 Toezien

Onafhankelijk toezicht houdt in dat tijdens de uitvoering los van de direct verantwoordelijken getoetst wordt of het feitelijk functioneren in overeenstemming is met doelen en geldende normen. Dat toezicht kan ingebouwd zijn in processen en het kan zijn toegewezen aan specifieke functies, zoals die van controller. Op bestuurlijk niveau liggen toezichthoudende rollen voor wat betreft de OMD vooral bij de RVC van Beheer BV en voor wat betreft de gemeente bij de raad. Hierna zijn de volgende vragen aan de orde:

- Is er voldoende onafhankelijk toezicht op uitvoering, prestaties en financiën ?
- Worden signalen over problemen goed vertaald in onderzoek/actie ?

Is er voldoende onafhankelijk toezicht op uitvoering, prestaties en financiën ?

Eerder bestempelden wij de combinatie directeur Beheer BV-controller bij de gemeente als een zwak punt. Hieraan voegen wij toe dat er binnen de gemeente geen aparte control-functie ten aanzien van de Drieslag is belegd.

Over de rol van de controller binnen OMD hebben wij op basis van de stukken niets kunnen waarnemen. Hij is wel aanwezig bij de vergaderingen van de RVC, maar de notulen geven geen blijk van actieve deelname. Ook zijn wij geen stukken of adviezen van de hand van de controller tegengekomen.

Op basis van de vergaderstukken dringt zich het beeld op dat van de kant van de commissarissen geen strak toezicht heeft plaatsgevonden, in de zin van gebaseerd op duidelijk kaders en gepaard gaand met heldere afspraken. Bij lezing van de stukken komt met enige regelmaat de vraag op of er niet meer besloten of besproken is dan dat er op papier staat.

Herhaaldelijk zijn besluiten of conclusies van de RVC moeilijk te doorgronden. In 2010 gemaakte analyses over overschrijdingen van de budgetten voor het Sportpark bevestigen dit beeld³⁹. Eerder wezen we al op de conclusie van de RVC om voorzichtig verder te gaan “met de handrem erop”. Een ander voorbeeld betreft een brief van OMD aan de onderzoekscommissie de Drieslag van 16 november 2010, waarin melding wordt gemaakt van een “besluit” van 15 april 2009 door RVC en AVA, inhoudende de aankopen in Havengebied stop te zetten. In de notulen van de desbetreffende vergaderingen hebben wij dit besluit niet aangetroffen.

In de vergadering van de RVC van 26 oktober 2010 is onder het agendapunt Sportpark te lezen : “De verslaglegging was in die tijd meer mededelend dan besluitvormend. De uiteindelijke conclusies/

³⁹ zie paragraaf 4.5.

samenvatting/besluiten zijn niet te achterhalen". En vervolgens: "Daarnaast wordt nu gedacht dat de RVC niet de juiste vragen stelde in het verleden". Dit bevestigt ons beeld, al is niet helemaal helder op welke periode wordt bedoeld. Wij vinden dat ook in 2009 nog sprake was van onduidelijkheid.

Tenslotte is nog vermeldenswaard dat de gemeenteraad in zijn vergadering van 26 november 2009 een motie heeft aangenomen, waarin wordt geoordeeld dat het toezicht door de commissaris van de zijde van het college zijn rol onvoldoende adequaat heeft ingevuld en dat de combinatie commissaris – verantwoordelijk wethouder niet wenselijk is. In deze motie wordt het college opgedragen een andere, gekwalificeerde, commissaris namens de gemeente voor te dragen. Het college heeft hieraan gevolg gegeven.

Worden signalen over problemen goed vertaald in onderzoek/actie ?

Bij lezing van de verslagen ontkomen wij niet aan de indruk, dat vrij makkelijk wordt gezegd "het komt goed in slag drie". Er worden weinig concrete actiepunten geformuleerd. Regelmatig worden geen besluiten genomen, terwijl de voorliggende stukken daar alle aanleiding toe lijken te geven. Heikele punten, bijvoorbeeld met betrekking tot grondaankopen, verschuiven herhaaldelijk naar volgende vergaderingen.

4.4 Verantwoorden

Verantwoorden komt in het onderhavige project erop neer dat het college in de richting van de raad uitlegt hoe het zijn verantwoordelijkheid inzake de Drieslag heeft waargemaakt. Volgens de normen van goed bestuur is er publieke verantwoording via jaarverslagen, die inzicht geven in activiteiten, resultaten, effecten en financiën. De verklaring die bij de jaarstukken wordt gevoegd geeft aan in hoeverre sprake is van een getrouwe weergaven van de cijfers en in hoeverre geldende regels zijn nageleefd.

Bij het onderdeel "verantwoorden" hebben wij de volgende vragen geformuleerd:

- Heeft het college via de jaarstukken van de partij voldoende informatie gekregen ?
- Heeft de raad via de jaarstukken van de gemeente voldoende informatie gekregen?
- Is het project onderwerp geweest van controle door accountant of ander onderzoek?

De beantwoording van deze vragen kan kort zijn. Noch via de jaarstukken van de OMD , noch via de jaarstukken van de gemeente heeft de raad naar onze mening voldoende informatie gekregen om te kunnen beoordelen of de uitvoering van het project in overeenstemming is met de afspraken die daarover zijn gemaakt in de SOK en of de doelen die aan de SOK ten grondslag liggen feitelijk worden gerealiseerd. In feite is gedurende het grootste gedeelte van de door ons beoordeelde periode van verantwoording over de Drieslag geen sprake geweest.

De accountant heeft bij de rekening 2009 van OMD een verklaring van oordeelonthouding afgegeven wegens continuïteitonzekerheid. Hiervan is melding gemaakt door de accountant die de jaarrekening van de gemeente over dat jaar controleerde.

Wij merken op dat de accountant van OMD in zijn verslag niet rapporteert over afwijkingen van de SOK. Hij maakt er ook geen melding van dat de verwachte hogere verwervingskosten slechts voor een deel verwerkt zijn in de grondexploitatie. In onze ogen had hij hierover een opmerking moeten maken, omdat volledige verwerking van hogere kosten van wezenlijke betekenis is voor het beeld dat in de jaarstukken wordt gegeven van het vermogen van OMD.

De raad was in de aanloop naar de SOK zeer kritisch over de kwaliteit van de beschikbare financiële informatie. Desondanks heeft deze toen met het project ingestemd. Naar onze mening zou het in deze context voor de hand hebben gelegen naar een op heldere kaders gebaseerde verantwoording te vragen. Dat is niet gebeurd. Zoals eerder aangegeven is in de SOK over verantwoording nauwelijks iets terug te vinden.

In 2006 zijn in de raad kritische vragen over het project gesteld. Dit leidde wel tot een discussie, maar niet tot verandering in de wijze van informatieverschaffing en verantwoording. Ook rapportage door de Rekenkamercommissie had niet dit effect. Met ingang van 2009 is de raad met zijn vragen vasthoudender geworden. Er volgden talrijke vragen en tevens enkele onderzoeken.

4.5 Specifieke kwesties

Pacton

Op 28 januari 2009 vernietigt de Raad van State het bestemmingsplan Havengebied, onder meer omdat onvoldoende rekening is gehouden met hinderfactoren ten opzichte van het plangebied. Het bedrijf Pacton had naast andere partijen tegen het plan bezwaar gemaakt. Wij hebben gezocht naar de oorzaken achter de genoemde oorzaken van de vernietiging, maar konden die in de beschikbare stukken niet goed vinden. In RVC vergaderingen is wel over Pacton gesproken, maar het accent lag op de vraag hoe verder. Wij hebben geen analyse aangetroffen van hoe het kon gebeuren dat de Raad van State het bestemmingsplan vernietigde. Waarom kwam er bezwaar, waarom is er voorafgaand aan bezwaar niet tot goede oplossingen gekomen, waarom was er onvoldoende financiële onderbouwing (een andere reden waarom de Raad tot vernietiging kwam), waarom was er onvoldoende rekening gehouden met regels met betrekking tot het woon- en leefklimaat? In de stukken van de RVC en de AVA komen wij geen antwoorden op dit soort vragen tegen.

Overschrijdingen Sportpark

In de RVC vergadering van 30 maart 2005 wordt melding gemaakt van hogere kosten voor het Sportpark. Uit een verduidelijking die daarbij werd gegeven in augustus van dat jaar blijkt dat het om een kostenstijging ten opzichte van de vorige exploitatie gaat van € 1,3 miljoen, die te maken heeft met NOC*NSF eisen en met het uitgangspunt dat de sportclubs in de nieuwe situatie dezelfde metrage krijgen als in de oude situatie (nieuw voor oud). In de verslagen van de RVC van maart en augustus 2005 zijn voor deze overschrijdingen geen verdere verklaringen te vinden. Ook wordt niet duidelijk wat deze overschrijding betekent tegen de achtergrond van de SOK.

In mei 2007 blijkt dat de aankoopkosten van gronden van de gemeente ongeveer € 0,5 miljoen hoger zullen uitvallen. Tevens komt naar voren dat er € 0,8 meer nodig is voor de clubgebouwen. De verkoop van de gronden van de gemeente aan OMD vond volgens ambtelijke adviesgroep plaats tegen prijzen, die afweken van SOK, maar de gemeente stemde daarmee in. Voor de gemeente leidde dit tot een nadeel van € 2,7 miljoen en voor OMD tot een nadeel van 0,6 miljoen. In afwijking van de SOK is de grond niet aan de OMD geleverd⁴⁰.

Uiteindelijk is het budget in totaal met € 6,7 miljoen overschreden: € 0,7 miljoen meer voor grond van gemeente, € 2,8 miljoen meer voor bouwtechnische voorzieningen, € 3,1 miljoen meer voor civiel- en sporttechnische voorzieningen en € 0,1 miljoen meer voor overige kosten. De verwachte totale kosten komen uit op ruim € 16 miljoen. In 2003 is een bedrag geraamd van € 8,9 miljoen. Na correctie voor prijsstijgingen komen de overschrijdingen uit op afgerond € 6 miljoen.

In een brief aan het college van 10 augustus 2010 schrijft OMD de hogere uitgaven voor de sportvelden met name toe aan het honoreren van de (extra) wensen van de sportverenigingen en een tegenvallende aanbesteding van de verenigingsgebouwen. OMD constateert dat in feite veel meer is geleverd dan overeenkomt met het in artikel 2.2 van de SOK genoemde uitgangspunt van "één op één verplaatsing"⁴¹.

Uit de RVC van 1 oktober 2008 blijkt dat het Sportpark in de fase van afronding verkeert. Een geactualiseerd inzicht in de kosten is aanstaande, zo wordt vermeld. Uiteindelijk duurt het echter tot oktober 2010 vooraleer dit inzicht gegeven wordt. Aan de analyse die dan aan de RVC wordt voorgelegd is het volgende ontleend⁴²:

- er was geen zorgvuldige budgetbewaking;
- voor een aantal overschrijdingen kon uit de beschikbare stukken geen goede verklaring worden gevonden;
- de RVC nam in een aantal gevallen geen besluit, dan wel ging niet in discussie, terwijl de voorliggende informatie daartoe alle aanleiding gaf;
- er is onvoldoende bewaakt of conform het uitgangspunt "1: 1 " van de SOK werd gewerkt;
- er is substantieel meer gerealiseerd dan strikt noodzakelijk was conform het uitgangspunt "1:1", bijvoorbeeld niet 2410 m2 vloeroppervlakte in clubgebouwen, maar 4438 m2, wat tot € 2,57 miljoen extra kosten leidde;
- door een aantal externe adviseurs is gewezen op het hoge kwaliteitsniveau van de bouwtechnische voorzieningen, "meer dan volgens de normen noodzakelijk zou zijn (teveel luxe)"
- op een taakstellend bouwbudget van € 5 miljoen is door de RVC niet gestuurd;
- er zijn onvoldoende maatregelen genomen om de kosten te beheersen of om hogere kosten te compenseren;

⁴⁰ Volgens de SOK zou de grond aan OMD geleverd moeten worden, waarna teruglevering zou plaatsvinden na afronding van een plandeel.

⁴¹ Bijlage 7 bij rapport ambtelijke adviesgroep

⁴² Vergadering RVC van 26 oktober 2010

- formele opdrachten aan derden en belangrijke correspondentie waren maar door een directeur ondertekend.

Bij het laatste punt wordt in de analyse opgemerkt, dat dit ondanks de zelfstandige tekenbevoegdheid van directeuren toch opmerkelijk is. Wij tekenen hierbij aan dat de interne procedures en de werkverhoudingen blijkbaar zo waren dat dit lange tijd de praktijk kon zijn.

Een conclusie of een besluit naar aanleiding van de analyse hebben wij in de vergaderstukken van de RVC niet aangetroffen. Wel werden enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van de RVC in het verleden⁴³. Verder is opgetekend dat er in de aanloop naar de SOK veel dynamiek zat in de uitgangspunten van het Sportpark. Uiteindelijk werden de uitgangspunten pas duidelijk in 2004. Daaraan wordt toegevoegd: “De (meer) kosten zijn gaandeweg het proces gewijzigd, wijzigingen zijn niet vastgelegd/onderbouwd”. Als opmerkelijk voorbeeld van een kostenstijging wordt vermeld de bouw van de tribune van één van de voetbalverenigingen, die was begroot op €60.000 en uiteindelijk € 600.000 heeft gekost⁴⁴.

De analyse van uitgaven voor het Sportpark komt twee jaar na afronding van het project. Dat vinden wij zeer laat. Wij willen verder onderstrepen dat wij heel veel van de informatie die in 2010 op tafel komt, niet hebben aangetroffen in de notulen en vergaderstukken van de RVC en de AVA van de periode daaraan voorafgaand. Dat zegt in onze ogen veel over de wijze waarop werd gewerkt: ad hoc, op basis van onduidelijke uitgangspunten en weinig kritisch. Dit komt volgens ons ook doordat er geen duidelijke procedures zijn afgesproken met betrekking tot projectgericht werken en budgettering. Door het ontbreken van duidelijke werkafspraken is in onze ogen een vrijwel ondoordringbare bureaucratische brij ontstaan.

Wij zijn van mening dat aan het begin een grote fout is gemaakt door het project niet duidelijk af te bakenen. Er moest nog overleg plaatsvinden met de verenigingen. Dat was bekend. Een juiste werkwijze zou zijn geweest: eerst alles duidelijk afbakenen en dan pas aan het werk. Dit is niet gebeurd. Bovendien zou gegeven de context (bestuurlijk/ambtelijk overleg met verenigingen die wensen hebben) strakke sturing en beheersing op zijn plaats zijn geweest. De feitelijke aansturing was tamelijk los. In onze ogen staat de gevolgde werkwijze in schril contrast met goed project - management. Het resultaat is dat tot een bedrag van € 6 miljoen ten behoeve van sportverenigingen is besteed, zonder dat daar de reguliere bestuurlijke besluitvorming over plaatsvond.

Verwervingen Havengebied

In maart 2005 heeft een taxatie van te verwerven gronden plaatsgevonden. Het bleek dat in afwijking van de oorspronkelijke grondexploitatie niet 5 hectares verworven moesten worden, maar 7 hectares en dat bovendien de gemiddelde verwervingsprijs aanzienlijk hoger uitkwam. De verwervingskosten stegen daarmee met € 10 miljoen. Over het waarom van deze afwijking hebben

⁴³ Deze hebben we aangestipt in hoofdstuk 4, paragraaf 3.

⁴⁴ Vergadering van RVC van 26 oktober 2010.

wij in de stukken niets aangetroffen. Ook zijn we niet tegengekomen wat de aanleiding was om zo kort na de vaststelling van de SOK opdracht te geven tot taxatie.

Toen in 2005 de hogere prijzen duidelijk werden had marktonderzoek moeten plaatsvinden, aldus Deloitte. Wij onderschrijven dit. Bovendien was toen ook expliciet overleg tussen partijen (OPP en gemeente) nodig geweest over vragen zoals: wat betekent de kostenstijging, is er iets aan te doen, wat doen we met slag drie, kan die nog wel doorgaan nu al op voorhand bekend is dat de kosten veel hoger zullen uitvallen, moeten we niet opnieuw gaan plannen en rekenen? Het is niet waarneembaar of een dergelijk overleg heeft plaatsgevonden⁴⁵. OMD nam voor zover wij kunnen nagaan geen initiatief richting partijen, maar de gemeente nam ook geen initiatief.

Uit de geactualiseerde grondexploitatie 2005 die op 25 augustus 2005 in RVC aan de orde was blijkt dat in de grondexploitatie een “meer realistisch bedrag” voor verwervingskosten is opgenomen, maar in dat bedrag (€ 15,8 miljoen) is slechts 20 % van de kostenstijging verwerkt. Hoe het “meer realistisch bedrag” is bepaald blijkt niet uit de stukken. Uit de notulen blijkt niet of op dit punt vragen zijn gesteld.

In de vergadering van RVC van 2 april 2007 concludeert een aanwezige directeur dat het in de grondexploitatie opgenomen budget voor verwerving niet reëel is. In de discussie die daarop volgde is over mogelijke bezuinigingen gesproken en over het realiseren van extra opbrengsten. De discussie mondde uit in de eerder vermelde conclusie : “ voorzichtig verder gaan met de handrem erop”, zonder dat de betekenis daarvan precies werd geduid. Opnieuw blijkt uit de stukken niet of er concrete cijfers aan de orde zijn geweest. De roep om de exploitatie aan te passen komt daarna regelmatig terug, zonder dat er iets lijkt te wijzigen. In februari 2009 verbaast een nieuw aangetreden commissaris zich over de niet verwerkte verwervingskosten. De grondexploitatie is sindsdien echter niet meer aangepast.

In de commissie Bestuur van 11 november 2009 deelt de wethouder mee dat het college in overleg met de OMD besloten heeft tot een pas op de plaats en zich eerst wil bezinnen op alle ontwikkelingen. Op 13 januari 2010 volgt in de commissie de mededeling dat de OMD in het voorjaar 2009 het besluit heeft genomen voorshands te stoppen met de grondaankopen voor het Havengebied. In zijn bijdrage aan de vergadering van de commissie Bestuur van 13 januari 2010 zegt wethouder dat het slechts gedeeltelijk verwerken van de in 2005 gebleken hogere verwervingskosten geen juiste benadering is geweest.

In de kostenverhoging die we tot nu beschreven is niet begrepen de aankoop van de Gemeentewerf. Volgens de ambtelijke adviesgroep betreft dit een bedrag van € 1,2 miljoen, dat niet in de oorspronkelijke grondexploitatie is verwerkt en ook later erbuiten bleef.

Volgens artikel 10.5 van de SOK vindt levering van door de gemeente na de totstandkoming van de SOK verworven gronden direct plaats nadat de gemeente de afgesproken vervaardigingshandelingen heeft verricht. De door de gemeente aangekochte grond voor het Havengebied is tot nu toe niet geleverd. Naar onze mening heeft dit de financiële beheersing van de Drieslag extra vertroebeld.

⁴⁵ Dit wordt ook geconstateerd door Deloitte, pagina 26

Doordat de gronden niet werden overgenomen heeft de OMD de verantwoordelijkheid voor de aangekochte grond niet gevoeld en kon de fout van het niet verwerken van de hogere grondprijzen “ongestraft” blijven zitten.

De onrendabele top

De onrendabele top (ORT) is het bedrag dat de gemeente moet bijdragen om de uitvoering van de derde slag mogelijk te maken. In het plan van aanpak van 2003 is wel de redenering opgenomen die aan het storten van de onrendabele top ten grondslag ligt, maar niet de berekening van het te betalen bedrag. De redenering is de huizenprijzen het onmogelijk maken is alle kosten “terug te verdienen” en dat dus de gemeente het bedrag moet betalen dat niet via verkopen kan worden binnengehaald.

In de SOK staat dat slag drie doorgaat als de gemeente besluit de ORT te betalen. Volgens de SOK wordt het besluit over het al of niet betalen van de ORT door de gemeente genomen, in samenhang met een afweging over het al of niet doorgaan van de derde slag. De keuze is uitdrukkelijk aan de gemeente.

In het verslag van RVC van 30 maart 2005 is te lezen dat de gemeente in het vierde kwartaal 2005 de helft van ORT zal storten. In prijzen van 2001 betreft de ORT € 7,1 miljoen. Dit bedrag moet worden verhoogd met een rente van 2,5 % per jaar⁴⁶.

Het collegebesluit over storting van de eerste helft van ORT is van 18 oktober 2005⁴⁷. Op dat moment was er nog geen besluit over het wel of niet doorgaan van slag drie. Dit betekent een afwijking van de SOK. In een gesprek met de onderzoekscommissie op 8 november 2011 zegt een commissaris dat tussen partijen is afgesproken de gemeente de ORT te laten storten. Deze is naar zijn zeggen aangewend als financieringsmiddel. Er werden door de gemeente echter geen rente en zekerheden bedongen en de ORT is door OMD als bijdrage aangevraagd en als bijdrage in de exploitatie verwerkt. Later herhaalt OMD dat het om een financiering ging⁴⁸.

De storting van de ORT, in totaal € 7,8 miljoen, is in oktober 2005 aan het college voorgesteld als zijnde in overeenstemming met SOK. In een brief aan raad van 14 juni 2006 zet het college uiteen dat de ORT een financiering betreft. Financiering is voorziening in vermogen, echter ook de gemeente verantwoordt de storting als bijdrage. Ook staat er dat gemeente het bedrag van de SOK

⁴⁶ Waarom een peildatum in 2005 is gekozen, wordt niet expliciet vermeld, maar is naar onze mening af te leiden uit de cijfers van de grondexploitatie, die bij de SOK zijn gevoegd. In de periode 2003 -2006 werd ruim 45% van de totale “investeringen” geraamd, terwijl de raming van de opbrengsten exclusief de ORT op 27 % van de totaal geraamde opbrengst uitkomt. Er was dus geld nodig om het project te kunnen uitvoeren. In het investeringsschema is de storting van de ORT in 2005 opgenomen. Dat is volgens dat overzicht ook het jaar waarin de derde slag al aan de gang is, want in genoemd schema worden in 2006 de eerste inkomsten uit verkoop van woningen geraamd.

⁴⁷ De andere helft volgde in 2006. Besluit van het college van 26 september 2006.

⁴⁸ Brief aan het college van 10 augustus 2010.

verschuldigd is. Ook dat klopt volgens ons niet. De raad heeft in september 2003 weliswaar besloten om garant te staan voor de financiering van het risico van de ORT, maar dat betekent niet dat de gemeente het bedrag om die reden verschuldigd is. De aanspraak van de derde partij ontstaat pas als aan condities is voldaan. Deze condities staan in de later overeengekomen SOK. Volgens een brief van OMD aan het college van 27 juli 2010 is door partijen bewust afgeweken van de SOK.

Wij concluderen dat de ORT door de gemeente ter beschikking is gesteld aan OMD, zonder dat daarbij de afweging over het al of niet doorgaan van slag drie heeft plaatsgevonden. De gemeente handelde daarmee in afwijking van de SOK. De besluitvorming en de latere correspondentie over dit onderwerp vinden wij verre van helder.

Winst en risicovergoeding

De vergoeding voor winst en risico is niet uitbetaald conform de afspraken in de SOK. In een bijlage bij de RVC vergadering van 22 mei 2007 is te lezen dat het bedrag voor “winst en risico Ommen en OPP” ad € 2,1 miljoen geen deel meer uitmaakt van de grondexploitatie. Het alsnog weer opnemen van de te betalen vergoeding betekent een onverantwoorde lastenverhoging voor de exploitatie, zo is daaraan toegevoegd. Een besluit hierover is aangehouden.

In notulen vergadering van de RVC van 4 maart 2009 is de winst en risicovergoeding een “slepende kwestie” genoemd. In deze notulen is ook vermeld dat de vergoeding op basis van een breed overleg weer in de exploitatie zou worden opgenomen en dat de gemeente nota’s kon sturen. In de notulen van de VVA van 4 maart 2009 is aangetekend dat het college uit het brede overleg zeker de conclusie kon trekken dat de nota’s zouden worden voldaan. Toch wordt vervolgens besloten het onderwerp opnieuw aan de orde te stellen. De redenen daarvoor vermelden de notulen echter niet. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen heeft tot nu toe geen vergoeding aan de gemeente plaats gevonden.

4.6 Totaalbeeld

Onze algemene conclusie is dat het beleid ten aanzien van de Drieslag en de uitvoering van dit project zeer ver af staan van wat op grond van normen van goed bestuur mag worden geëist. Alles bijeengenomen kan worden gesteld dat het project in de voorbereidingsfase onvoldoende is afgebakend en dat de sturing en beheersing tijdens de uitvoering, gezien de complexiteit van de context en de daarmee verband houdende risico’s, zwaar onder de maat was.

De tijdens de voorbereiding uitgesproken verwachting dat dankzij de CV-BV constructie bedrijfsmatig en transparant gewerkt zou worden is bij lange na niet gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de veronderstelling dat dankzij deze constructie een adequate risicobepaling en risicobeheersing mogelijk zou zijn. Wij hebben tijdens het doornemen van de stukken het beeld gekregen dat het vertrouwen in de constructie meer gewicht in de schaal heeft gelegd dan de ambitie om goed te sturen en daarover verantwoording af te leggen.

Wij geven hierna de belangrijkste bevindingen aan waarop wij deze conclusie baseren:

- Aan het begin van het traject heeft de raad naar onze mening te weinig informatie gekregen over de financiële kant van het project en is er te weinig inzicht gegeven in risico's.
- Gegeven de onzekerheden in het project zou in onze ogen gekozen moeten zijn voor een redelijk strakke projectmatige aanpak, gecombineerd met een vorm van methodisch risicomangement. Dit is niet gebeurd. De onzekerheden hadden in ieder geval betrekking op de kostenraming van het Sportpark, de hoogte van de grondkosten voor het Havengebied en de bouw mogelijkheden in dat gebied in verband met milieuregels.
- De SOK bevat een aantal onduidelijkheden. Het begrip "extra verlies", dat betrekking heeft op een eventueel uit gemeentelijke middelen te dekken bedrag na de tweede slag, is tegen het advies van de juridisch adviseur in niet gedefinieerd. Verder is de SOK vaag of nietszeggend over de inhoud van de voortgangsrapportage en de jaarstukken, alsmede over de functie daarvan in de richting van partijen (raad en OPP) en zijn bijlagen waarin de financiële informatie is opgenomen onvolledig, dan wel van een te hoog aggregatieniveau, dan wel onvoldoende toegelicht.
- Direct na de start van het project werd bekend dat het budget voor grondaankopen naar schatting € 10 miljoen te laag was. In dezelfde tijd werd een overschrijding voorzien van € 1,3 miljoen op het budget voor het Sportpark. Naar onze mening had de raad meteen over deze overschrijdingen geïnformeerd moeten worden. Dit is niet gebeurd. Informatie over de grote overschrijdingen is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, ook niet gegeven in een (vertrouwelijk) informatiepakket dat het college in 2006 aan de raad heeft aangeboden.
- Er is een grote fout gemaakt door de inrichting van het Sportpark aan het begin van het project niet scherp af te bakenen. In combinatie met de tekortschietende beheersing van de uitvoering is hiervan het resultaat dat tot een bedrag van € 6 miljoen extra middelen ten behoeve van sportverenigingen is besteed, zonder dat daar de reguliere bestuurlijke besluitvorming over plaatsvond.
- De in 2010 gemaakte analyse van de overschrijdingen op het Sportpark zegt in onze ogen veel over de wijze waarop binnen OMD werd gewerkt: ad hoc, op basis van onduidelijke uitgangspunten en weinig kritisch. Hier wreekt zich naar onze mening dat er geen duidelijke procedures zijn afgesproken met betrekking tot projectgericht werken en budgettering. Door het ontbreken van duidelijke werkafspraken is in onze ogen een vrijwel ondoordringbare bureaucratische brij ontstaan.
- De hogere verwervingskosten voor het Havengebied zijn ten onrechte niet in de grondexploitatie verwerkt, hetgeen de sturing van het project heeft vertroebeld.
- De ORT, een bedrag van € 7,8 miljoen, is aan door de gemeente OMD overgemaakt zonder dat de in de SOK beschreven afweging over het al of niet doorgaan van slag drie heeft plaatsgevonden. In het desbetreffende collegevoorstel is ten onrechte aangegeven dat gehandeld werd in overeenstemming met de SOK.
- Er heeft in afwijking van de SOK geen uitbetaling van een winst- en risico vergoeding plaatsgevonden.

- De beslissingsbevoegdheden van de directie van Beheer BV zijn aan het begin niet goed afgebakend. Daardoor was niet duidelijk wat de bevoegdheden waren met betrekking tot grondaankopen.
- De dubbelrol van de directeur namens de gemeente (directeur OMD en controller van de gemeente) zien wij als een zwak punt. Dit is naar onze mening te meer het geval, daar binnen de gemeente niet op een andere wijze in een control-functie ten aanzien van het project is voorzien.
- De invulling van de control-functie binnen Beheer BV is voor ons onzichtbaar gebleven. Uit de verslagen van de RVC vergaderingen blijkt slechts de aanwezigheid van de controller.
- Over terugkoppeling naar partijen inzake afwijkingen van de SOK zijn geen afspraken gemaakt. Diverse malen is van de overeenkomst afgeweken, zonder dat daarin aanleiding werd gevonden de raad te informeren. Dit deed zich niet alleen voor bij de genoemde grote overschrijdingen maar onder meer ook bij de storting van de zogenaamde ORT van € 7,8 miljoen.
- Voortgangsrapportages en jaarstukken bevatten wel cijfers, maar vrijwel geen analyses zodat ze in de richting van raad geen rol konden spelen. De raad was in de aanloop naar het project kritisch over het ontbreken van met name financiële informatie, maar nam tijdens de uitvoering lange tijd genoegen met mondelinge toelichting door vooral de directeur van Beheer BV van gemeentezijde. Gedurende het gehele traject is naar onze mening aan de raad te weinig informatie verstrekt.
- De actualisatie van de exploitaties was onder de maat. Na 2007 zijn geen actualisaties meer vastgesteld.
- Het toezicht door de RVC was niet voldoende strak in de zin van afgeleid van heldere kaders en uitmondend in duidelijke actiepunten. Vrij gemakkelijk werd een conclusie getrokken in termen van “het komt goed in slag drie”, zonder dat daar duidelijke analyses aan ten grondslag lagen. Dit is extra flagrant, omdat in april 2007 een strategische notitie voorlag waarin werd gesproken van een “uiterst kwetsbaar plan”.

Tenslotte willen wij nog wijzen op de kosten die de afgelopen jaren veroorzaakt zijn door onderzoek naar het project, zowel binnen OMD en de gemeente, als door externen op verzoek van de raad. Als gevolg van ontstane problemen en meningsverschillen moest er heel veel worden uitgezocht. Omdat de administratie en de informatievoorziening niet op orde was kostte dat heel veel tijd. Vervolgens moest er over en weer overleg worden gevoerd en werden talrijke brieven en notities uitgewisseld. Bovendien leidde onduidelijkheid ertoe dat nog weer meer moest worden uitgezocht. Wij onderstrepen dat deze kosten bij goed bestuur vermeden hadden kunnen worden.

5 Beelden uit gesprekken

De bevindingen uit het dossieronderzoek zijn getoetst in een aantal gesprekken. Tevens hebben we geprobeerd te weten te komen waarom het project verliep zoals het verliep.

Het is onmogelijk om transparant te zijn zonder functies aan te geven en daardoor indirect zo nu en dan “man en paard” te noemen. Wij hebben uitdrukkelijk voor deze mate van concretisering gekozen om daarmee een leerproces te dienen en niet met het oogmerk om een basis te leveren voor een afrekening. Wij hopen dat het rapport in deze lijn gelezen wordt. Wij houden de bewoordingen aan die wij ontlenen aan de door onze gesprekspartners goedgekeurde verslagen. Voor hun openheid zijn wij hen zeer erkentelijk.

Naast de verkennende gesprekken voerden wij zoals vermeld enkele informatieve gesprekken. Deze laatste gesprekken leverden over de hoofdlijnen waarop wij ons in onze verslaglegging willen richten geen extra informatie op.

5.1 De basis

Samenwerking als oplossing

Een bestuurder van de kant van de gemeente zet uiteen dat Ommen bij zijn aankomst achter liep in ontwikkeling. De woningbouw zat op slot. Alles ademde op dat moment Drieslag. De opdracht was: benut met dit project in een klap de weinige mogelijkheden die Ommen heeft. Daar kwam bij dat het verouderde sportcomplex de gemeente veel geld zou kosten, als dat aangepakt zou worden als afzonderlijk complex. Het betalen van de onrendabele top van het Havengebied werd niet als een groot probleem gezien. Het afzonderlijk aanpakken van de sportvelden zou de gemeente ook veel geld kosten. De mogelijkheid om de derde slag niet uit te voeren werd als een extra veiligheid beschouwd.

De ambtelijke organisatie kreeg eind jaren negentig van de vorige eeuw van B&W uitdrukkelijk als opdracht om van plannen werkelijkheid te maken. Tevens was de opdracht het vertrouwen tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur te herstellen en eraan mee te helpen dat Ommen zelfstandig zou blijven. Volgens onze gesprekspartner was destijds zijn beeld van de gemeente: heel veel plannen op het gebied van RO en huisvesting, heel weinig uitvoering, gebrek aan woningen en aan bedrijventerreinen. De gesprekken over deze problematiek leidden tot het idee “De Drieslag” (2001). Er was op dat moment een ontwerp-structuurvisie, die niet was vastgesteld door de raad, maar wel “werkte”, omdat de essentie ervan in het toenmalige coalitieakkoord stond. De Drieslag paste daar grotendeels in en de provincie had tevoren laten weten dat het een en ander in overeenstemming was met het streekplan. Het betrof herinrichting/stadsvernieuwing binnen de bestaande rode contouren van het streekplan.

OPP als partner

Waarom is voor OPP gekozen ? Een bestuurder met wie we spraken zegt daarover: de 80-20 risicoverdeling was een “goede deal”, de BNG is van de gemeenten en we wilden af van uitvoering door de gemeente zelf. Wat betreft dit laatste: de gemeentelijke procedures duurden te lang, we wilden sneller werken.

Volgens een vertegenwoordiger van OPP is zijn bedrijf opgericht om overheden te ondersteunen bij het ontwikkelen en realiseren van hun ruimtelijke plannen. Dit wordt gedaan door risicodragende deelname in de financiering en inzet van uitvoerend procesmanagement. Deze hulp is voor gemeenten belangrijk vanwege de risico's die worden gelopen. In een CV-BV constructie worden de risico's onder voorwaarden gedeeld. De BNG kan vreemd vermogen verstrekken, waarbij hypotheekrecht wordt gegeven op grond. In de calculaties van de grondexploitatie wordt rekening gehouden met een rendement van 10 tot 15 %. Na lang onderhandelen is dat in de samenwerkingsovereenkomst met Ommen tot uitdrukking gekomen in een wederzijdse vergoeding voor winst en risico van 7% over de totale omzet en onderling verdeeld op basis van het relatieve ingebrachte risicodragende aandeel in de financiering. In de samenwerking wordt ervoor gekozen in alle organen vertegenwoordigers van beide betrokken partijen op te nemen. Dit is de lijn die BNG Gebiedsontwikkeling (voorheen OPP) bij elke deelname volgt. Op die manier worden de gezamenlijke belangen tot uitdrukking gebracht. Er is dus bewust gekozen voor twee directeuren. De Drieslag was voor OPP het eerste project waarin een deel herstructurering was opgenomen. De vereveningsgedachte was nieuw. Het nieuwe bedrijventerrein vangt in principe het verlies op van het nieuwe Sportpark en het resultaat daarvan minus het verlies van het Havengebied wordt afgedekt door storting van een onrendabele top door de gemeente.

OPP is in 1997 begonnen en heeft nu een bezetting van ruim 30 mensen. Het merendeel daarvan bestaat uit projectleiders die tezamen met een collega vanuit de partner optreden als plandirectie. Ten tijde van de samenwerking met Ommen had OPP inmiddels diverse samenwerkingsverbanden met gemeenten en soms met provincies. Deze hebben alle een CV-BV- vorm. Destijds bestond een behoorlijk deel van de portefeuille van OPP uit bedrijventerreinen. Daarnaast waren er enige woningbouwlocaties.

De benadering van OPP was : we zijn goed in bedrijventerreinen, het Sportpark gaan we begeleiden en hoe het met het Haventerrein zit weten we nog niet precies. Het geheel moet een evenwicht opleveren. Op die basis zijn ook de nadere voorwaarden in de SOK opgenomen.

Met name de uitdrukkelijke bepaling dat de gemeente op basis van de planuitwerking een besluit moest nemen over de noodzakelijke bijdrage, geeft aan dat er in de samenwerking bewust een open eind is opgenomen op basis waarvan de gemeente op grond van de financiële mogelijkheden al of niet kan kiezen voor de derde slag. Daaraan voegde onze gesprekspartner toe, dat het tot stand brengen van de samenwerking vergeleken met andere projecten van OPP heel veel inspanning en tijd heeft gekost met name ook vanwege de open- eind- situatie en de mate van risicodeelname door OPP.

Uitvoering op afstand

Volgens een gesprekspartner van de kant van de gemeente was iedereen akkoord dat het toenmalige hoofd financiën werd ingezet om de Drieslag mee op te zetten en om bij de BV de directeursrol in te vullen. Deze functionaris gold als zeer integer, betrouwbaar en ter zake kundig. Hij ging voor 50 % voor de Drieslag werken en bleef voor 50 % adjunct-gemeentesecretaris/concerncontroller bij de gemeente. Deze combinatie had de volledige instemming van college en raad, gelet op de gemaakte afspraken over zeggenschap en verantwoordelijkheid. Volgens onze zagsman kon deze combinatie werken op basis van wederzijds vertrouwen. Hij voegt hieraan toe dat het college er destijds bewust voor heeft gekozen, RO “volgend” te laten zijn en de planvorming, ontwikkeling en uitvoering grotendeels buiten de deur te zetten.

De Haalbaarheidsstudie

Door een gesprekspartner van de kant van OPP wordt onderschreven dat er veel onzekerheden waren. De Haalbaarheidsstudie was niet gebaseerd op concrete stedenbouwkundige uitwerkingen. De gemeente had enkel het idee van de Drieslag. In de Haalbaarheidsstudie is daarom met normatieve berekeningen gewerkt. Voor bedrijventerreinen had OPP daarmee reeds veel ervaring. Voor het Sportpark gold het uitgangspunt van 1:1 voor de sportverenigingen van de oude naar de nieuwe situatie. Bij het Haventerrein was er nog geen enkel idee van de nieuwe stedenbouwkundige invulling. Daarnaast waren er geen ramingen voor de aankopen van de bedrijven in het gebied. Door de gemeente zijn ramingen op basis van de WOZ waarde aangeleverd. Er waren evenwel geen taxaties aanwezig. Daarom is uitgegaan van deze waarde, vermeerderd met dertig procent. Daarbij was beide partijen duidelijk dat deze ramingen zeer onzeker waren en bij de planuitwerking verdere onderbouwing behoeften. Vanuit deze achtergrond zijn ook de nadere bepalingen opgenomen in de SOK omtrent de onderlinge verrekening van de resultaten en met name de bepaling van de onrendabele top van de derde fase en de betaling daarvan door de gemeente, alvorens tot een daadwerkelijk start van de derde fase over te gaan, zoals opgenomen in de art 2.6. en 2.7⁴⁹.

Dus was de conclusie: voor bedrijventerrein voldoende expertise aanwezig, Sportpark kan, Haventerrein wordt moeilijk. Een second opinion was niet nodig omdat het normatieve berekeningen betrof. Onze gesprekspartner geeft aan dat er naar beste weten is geraamd. Gelet op het globale karakter van de Haalbaarheidsstudie (hetgeen destijds ook uitdrukkelijk is besproken met de gemeente) en ook als gevolg van het prille planstadium bevatte de studie een aantal beperkingen. Deze beperkingen waren beide partijen evenwel genoegzaam bekend.

Volgens de directeur van Beheer BV van de kant van de gemeente is bij de beoordeling van de grondexploitatie steeds uitgegaan van de grote deskundigheid van OPP met gedegen kennis van

⁴⁹ 2.6 gaat onder meer over het dekken van een eventueel verlies na slag 2 uit gemeentelijke middelen. 2.7 gaat over de gemeentelijke bijdrage van de onrendabele top.

zaken⁵⁰. Een second opinion is nimmer aan de orde geweest. Ook een toets van de SOK die verder gaat dan de juridische aspecten is nooit overwogen.

Risico's

Volgens onze gesprekspartner van die zijde wordt door OPP ten aanzien van risico's vooral gekeken in financieel – economische termen. Op dat terrein ligt de expertise van het bedrijf. De risicoanalyse krijgt daarbij met name vorm in een gevoeligheidsanalyse. Naast variatie in de parameters wordt gevarieerd met uitvoeringstermijnen. Op die basis wordt een beeld verkregen van de risico's in een plan. Destijds werden de risico's niet een op een vertaald naar een financieel effect. De variatie in parameters geeft daarvan wel een beeld. In de verdragingsvariant worden de gevolgen van bijvoorbeeld de publiekrechtelijke activiteiten weergegeven. Binnen OPP is volgens deze gesprekspartner vanaf het begin een vorm van methodisch risicomanagement gevoerd. Niet opgenomen is de kansberekening van het optreden van risico's. Over het realiteitsgehalte daarvan bestaan ook nu nog vraagtekens. Immers een risicoanalyse waarin is opgenomen dat het risico op vertraging of ontbreken van bestemmingsplangoedkeuring groot is, leidt tot veel discussie met de partner. Gegeven het voorgaande lag dit risico overwegend bij fase 3 en juist voor die fase was het afsprakenkader zo, dat op basis van de verdere planuitwerking verdergaande besluitvorming zou gaan plaatsvinden. Het scenario vertraging in de gevoeligheidsanalyse levert evenwel een beeld op van de financiële gevolgen van deze risico's.

Volgens de door de gemeente afgevaardigde directeur was er binnen de directie OMD geen breed risicomanagement, in de zin van op alle aspecten van de omgeving en de bedrijfsvoering gericht. Bij grondaankopen werden geen risicoanalyses gemaakt, doch werd sterk verband gelegd met de marktontwikkelingen en werd steeds de link gelegd met de door het externe bureau verrichte geveltaxaties.

Een van commissarissen van de kant van de gemeente geeft aan, dat er wel globaal risico's werden benoemd, maar dat deze niet expliciet werden gemaakt in termen van kans maal gevolg, zoals dat nu gebruikelijk is. De gemeente wilde de uitvoering op afstand zetten. Een andere commissaris van de kant van de gemeente had aan systematisch risicomanagement als een apart en vast agendapunt op de vergaderingen van de RVC geen herinnering.

Van ambtelijke kant is gesteld dat het echte risico in de 3^e slag gelegen was. Daar is in het begin uitvoerig bij stilgestaan en dit is verder in rapportages onderbouwd, waarbij, gelet op de realisatie termijn van het geheel, aannames werden overeengekomen, die haalbaar waren. Hierbij werd toen wel rekening gehouden met mogelijke bijdragen van medeontwikkelaars, subsidies van rijk en provincie en Europees geld. In het in 1995 vastgestelde Volkshuisvestingsplan miste de financiële paragraaf, waardoor voor het bouwen van woningen in het oude havengebied geen specifieke reserve was vastgesteld. De overeengekomen wederzijdse investeringsbijdragen en de risicoverdeling met OPP gaf een oplossing voor dit probleem.

Volgens een wethouder met wie wij een gesprek voerden, werd de verantwoordelijkheid voor het gehele project in het begin wel gevoeld, maar het beeld was dat de risico's bekend waren. Dit werd

⁵⁰ Wij hebben gesproken met de afgevaardigde die tot 2010 directeur was. Als wij verderop van "de directeur" spreken bedoelen wij deze directeur.

regelmatig onderstreept, waardoor het gevoel van verantwoordelijkheid afnam. Het gevoel bestond dat in de onrendabele top niet zo'n probleem in zat. Het enige risico waarmee deze wethouder te maken dacht te hebben betrof de aanbesteding van het Sportpark. Van missers in de Haalbaarheidsstudie droeg deze gesprekspartners geen kennis. Deze kwamen pas aan de orde toen in 2010 de ambtelijke adviescommissie aan het werk ging. Met de directeur van de kant van de gemeente werd alleen gesproken over strategische zaken. Meestal was dat een half uurtje.

Aan een aandeelhouder van de kant van de gemeente was bij zijn aantreden duidelijk gemaakt dat het project risicovol was in verband met de derde slag. Dit had te maken met de grondpositie. Het probleem lag dus aan de kostenkant, maar ook de publiekrechtelijk kant van het project was lastig. Dit alles liet volgens deze aandeelhouder onverlet dat het optimisme de overhand had. Bij de gemeente is volgens hem vooral vanuit inhoudelijke doelen gekeken en geredeneerd en niet vanuit risico's. Er werd gezegd dat het project beheersbaar was.

Een stille vennoot van gemeentezijde had wel het vermoeden dat de hogere verwervingskosten voor het Havengebied (tot een bedrag van 23 miljoen) problemen zou kunnen opleveren. Dat was zijn grootste zorgpunt, maar als hij dat aan de orde stelde werd ermee geschermd dat 80 % van het risico bij de OPP lag.

De huidige directeur van de Drieslag Beheer BV stelt dat er tot voor kort geen standaardaanpak was voor omgang met risico's. Nu is risicoanalyse "standaard" en moeten planmanagers bij elke concept-grondexploitatie voor een risico- comité (van BNG-GO) verschijnen, waar ze kritisch worden bevraagd.

Tenslotte is van ambtelijke kant aangegeven dat de gemeente geen risicomanagement voerde.

5.2 Rollen en verantwoordelijkheden

De raad

De positie ten opzichte van de raad is volgens een aandeelhouder van de kant van de gemeente vanaf het begin niet goed uitgelijnd geweest. Problemen werden opgelost in de RVC. Het College stond op het standpunt dat de Drieslag door middel van een PPS buiten is gezet. Met de gemaakte afspraken moest de gemeente het doen. Dus was de redenering dat je het binnen het bedrijf moest oplossen en wel binnen de kaders van verlies en risico. Er waren in de VVA wel afwijkingen aan de orde, maar niet in de zin van formele afwijkingen ten opzichte van de SOK . Daarom was ook niet de vraag aan de orde of de raad vooraf zou moeten worden geïnformeerd. De gedachtegang was dat het feitelijk handelen van het college binnen de kaders zou blijven. Dus was er geen specifieke informatievoorziening voor de raad nodig. Als er problemen waren, werden die binnen de BV opgelost.

Een commissaris van gemeentekant ging er tot aan het debacle met het bestemmingsplan Havengebied van uit dat het bedrijf en de gemeente strikt gescheiden waren en vond het van belang ervoor te zorgen dat er zo veel mogelijk binnen het bedrijf zou blijven.

De raad werd wel op de hoogte gehouden van de voortgang. Een commissaris van gemeentekant meldde dat het onderwerp grote projecten, waaronder de Drieslag viel, standaard op de agenda stond in de raadscommissie Bestuur. De wethouder was daarbij aanwezig en beantwoordde zo nodig bestuurlijke vragen nadat de directeur van Beheer BV mondeling informatie had gegeven over de stand van zaken. Over nut of noodzaak van een formele voortgangsrapportage is nooit gesproken.

Na het onderzoek over de informatievoorziening aan de raad door de Rekenkamercommissie⁵¹ zijn de kwartaalrapportages van OMD steeds betrouwbaar voor de gemeenteraad ter inzage gelegd. In deze rapportages was ook de historie van de grondexploitaties te zien. Dit werd meegedeeld door de directeur van gemeentezijde van Beheer BV. Deze gaf ook toelichting op een onderzoek uit 2006 naar aanleiding van vragen uit de raad over het eventueel stopzetten van het project. Dit onderzoek was volgens hem meer een bundeling van documenten. Uit de stukken moest duidelijk worden dat stopzetten van het in gang gezette proces geen optie was.

Het college

Een aandeelhouder van gemeentezijde kwam gaandeweg tot de conclusie dat de informatiepositie van de gemeente slecht was en het kennisniveau laag. Hij heeft in het college erop aangedrongen de eigen positie te versterken. Die positie was in zijn ogen ongelijkwaardig: er zat bij de gemeente te veel vertrouwen. De gemeente verzuimde haar kwetsbaarheden te toetsen. Toen er een conflict met de andere partij ontstond, ging ook imago een rol spelen. Deze aandeelhouder is van mening dat de OPP de gemeente meer had moeten helpen in zijn kwetsbare rol. Tot aan de verkiezingen in 2010 was de Drieslag in elke collegevergadering aan de orde. Veel van wat besproken is staat volgens de deze aandeelhouder niet in de notulen. De vraag was: waar zijn we mee bezig.

Volgens een vennoot namens de gemeente maakte de directie van Beheer BV zowel in 2007 als in 2008 grondexploitaties. Daarbij werd opgemerkt dat er geen problemen waren. Dat bepaalde aanvankelijk de wijze waarop hij tegen de Drieslag aankeek. De financiën van de Drieslag en de financiën van de gemeente stonden in zijn beleving los van elkaar. Met zijn collega- wethouders sprak hij vooral over de twee petten van de bestuurder. Dat zat hem dwars, maar hij liep tegen een muur op, omdat er steeds verwezen werd naar de SOK . Als wethouder voelde hij zich als in een spagaat. Door de uitspraak van de Raad van State in 2009 over het Havengebied kwam bovengenoemde kwestie in een stroomversnelling. Er is toen besloten een externe commissaris te benoemen ten behoeve van de gemeente. Deze vennoot merkt verder op dat er bij de raad steeds wantrouwen was jegens de bestuurders van de Drieslag, maar dat diezelfde raad de “onmogelijk situatie” die hij schetste heeft gecreëerd. Daar voegt hij aan toe dat de raad destijds waarschijnlijk niet alle consequenties van de genomen besluitvorming heeft kunnen overzien. Als wethouder voelde deze vennoot onmacht . Hij was ontevreden, kreeg onvoldoende inzicht, maar kon ook niet zo maar iets roepen.

De ambtelijke organisatie

Het project de Drieslag viel niet onder RO maar onder de afdeling Financiën. De samenwerking tussen betrokkenen van binnen de gemeente was naar ons werd meegedeeld niet goed. RO mocht in

⁵¹ Rapportage in maart 2008.

het begin niets van de Haalbaarheidsstudie zeggen. Het concept was naar zijn zeggen bedacht door een extern bureau.

Volgens informatie die wij kregen was er van uit OMD over de eerste twee slagen regelmatig individueel overleg met de daarbij betrokken functionarissen (afd. sport, groen, RO etc.). Een ingestelde werkgroep aangevuld met externen hield zich periodiek intensief bezig met het derde plandeel, Havengebied. In de overleggen werden zaken afgestemd en werd de voortgang bewaakt. Ons is meegedeeld dat kritische kanttekeningen vanuit de werkgroep door OMD niet op prijs werden gesteld. Dit werd door RO als zeer frustrerend ervaren en leidde tot emotie. Men had het gevoel dat men er wel bij mocht zijn, maar geen inhoudelijke inbreng mocht hebben, aldus onze zegsman.

De door OPP opgestelde globale grondexploitatie is, naar ons werd meegedeeld, door Beheer BV besproken met de afdeling RO en de afdeling Financiën. De door OPP gehanteerde eenheden (hoeveelheden etc.) en normbedragen hebben - gezien de ervaring vanuit OPP - niet ter discussie gestaan.

Tijdens de uitvoering had de gemeentesecretaris die wij spraken regelmatig contact met Beheer BV en de wethouders van RO en Financiën. Zaken werden mondeling of schriftelijk periodiek teruggesproken in het college en daar besproken.

Een van de commissarissen namens de gemeente onderstreepte dat binnen de gemeente geen kennis aanwezig was om de uitvoering van de Drieslag goed te kunnen volgen.

Een directeur namens OPP vond de gemeentelijk organisatie niet sterk. Ook was er naar zijn mening teveel afstand.

De vennoten

Een stille vennoot namens de gemeente had naar zijn zeggen niets om zich verantwoordelijk voor te voelen. Bij zijn aantreden heeft deze vennoot de directie van de Drieslag over zijn rol uitleg gevraagd. Desondanks bleef hij zijn rol onduidelijk vinden en ook de SOK vond hij moeilijk te doorgronden. Hij had het gevoel dat er aan het begin een soort protocol was gemaakt met als strekking: we vergaderen als vennoten één keer per jaar over de jaarstukken en dat is het dan.

Begin 2009 is er een overleg geweest met een jurist over de relatie tussen de verantwoordelijkheden van wethouders met betrekking tot de CV en hun verantwoordelijkheid ten opzichte van de raad. De vraag was: wat kan een wethouder wel of niet als het over informatie aan de raad gaat? Op dit punt werd duidelijk een spanningsveld zichtbaar en ook kwam naar voren dat hierover aan het begin van het traject niet voldoende was nagedacht. De vennoot met wie wij spraken had bij zijn aantreden meteen al het beeld van een onmogelijke constructie. Daar droeg ook aan bij dat de SOK over de rol van de vennoten geen duidelijkheid verstrekke. In feite voelde onze gesprekspartner als vennoot geen verantwoordelijkheid. In de vergaderingen, die hij een keer per jaar meemaakte, ging het volgens hem eigenlijk nergens over.

De aandeelhouders

Volgens een aandeelhouder van gemeentezijde was het invullen van de diverse rollen voor het college onmogelijk, ook vanwege gebrek aan kennis. Er waren dus twee kwetsbaarheden:

conflicterende rollen en te weinig kennis van zaken. Deze zagsman geeft aan aangedrongen te hebben op een directeur van buiten. Bij de wisseling van de wacht kwam er ook een commissaris van buiten. De aandeelhouder maakte deel uit van de sollicitatiecommissie voor beide functies. Hij ziet als rol van de aandeelhouder het inbrengen van het gemeentelijk belang in brede zin. Deze mag in zijn ogen dus afkomstig blijven van de gemeente. De problematiek met betrekking tot de rollen heeft hij besproken met de aandeelhouder namens OPP. Er is gekozen voor wisseling op natuurlijke momenten en niet op basis van problemen.

De directeur van Beheer BV van OPP zijde heeft er nog op gewezen dat er gezamenlijke vergaderingen waren van aandeelhouders BV en vennoten CV waren. Dit werkte volgens hem niet, omdat er vertroebeling van verantwoordelijkheden optrad. Ook zat er geen consistentie in de agendering. De begroting kwam soms wel en soms niet op de agenda. Sinds 2010 zijn er afzonderlijke vergaderingen en zijn de verantwoordelijkheden helder.

De commissarissen

Volgens een commissaris van gemeentezijde uit de begintijd van de uitvoering werd er destijds niet zo nadrukkelijk over rollen gesproken. Het contact dat hij met de directie had ging vooral over inhoud en niet over zaken die met toezicht te maken hadden. Zo liep het gezien de keuzes die waren gemaakt. Er werd niet volgens een vastgesteld projectplan gewerkt. Aan de uitvoering lagen een tijdlijn en een financiële planning ten grondslag. De RVC kreeg jaarlijks een begroting en een jaarverslag en als er aanleiding voor was werden specifieke onderwerpen besproken. Deze commissaris had het vertrouwen dat hij bij deze werkwijze de zaak in de vingers had. Volgens hem had het projectmanagement bij de BV beter gekund, maar omdat er vertrouwen was in de Drieslag en ook omdat OPP 80 % van het verlies voor zijn rekening zou nemen, is daar geen punt van gemaakt.

Een andere commissaris van gemeentezijde kon de verkregen informatie niet interpreteren. Deze commissaris liet het daarbij. Dat dit zo liep had ook te maken met de politieke situatie op dat moment en met het gegeven dat het Sportpark veel aandacht vroeg. Maar het had ook te maken met gebrek aan kennis. Van de kwaliteit van de budgetbewaking binnen de BV had deze commissaris geen beeld. De overtuiging was dat men dit goed deed. Over kwetsbaarheid in rollen is met deze commissaris naar ons werd meegedeeld niet gesproken. Er werd slechts gesteld dat de combinatie met OPP een goede was.

Uit onze gesprekken bleek ook dat er voorafgaand aan vergaderingen van de RVC geen overleg was in het college. De agenda van de RVC was geen collegestuk. Vanuit de gemeente was er geen ondersteuning voor de commissarissen.

Op onze vraag aan een commissaris of er ooit is overwogen de gemeente als partij (en dus het college) de bevoegdheid te geven tot inzage van stukken van OMD werd geantwoord dat dit niet het geval is, hetgeen is toe te schrijven aan onkunde bij de gemeente.

Nog een andere commissaris namens de gemeente wijst erop dat hij afhankelijk was van deskundigheid van anderen. Discussie ontstond volgens deze commissaris pas goed in de tijd dat de Raad van State het bestemmingsplan voor het Havengebied vernietigde (begin 2009), toen ging het wringen tussen de publieke rol (die van wethouder die verantwoording moet afleggen) en de rol van

commissaris (met vertrouwelijke kennis van het bedrijf). Toen in de raad een motie werd ingediend om de rollen van commissaris en wethouder uit elkaar te halen, was het college volgens deze commissaris al enige tijd tot de conclusie gekomen dit te doen en is de raad dit meegedeeld. Bedoelde commissaris heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat hij als bestuurder geen inhoudelijk deskundige is en dat hij moet kunnen vertrouwen op de deskundigheid van de uitvoerders. Met de directeur van Beheer BV van de kant van de gemeente had hij een goede en open relatie. Hij ging ervan uit dat de belangen van de gemeente verzekerd waren door de functies van aandeelhouder, commissaris, vennoot en directeur van de Beheer BV. Hij merkt op dat hij als les uit het verleden heeft getrokken dat de combinatie van wethouder (publieke verantwoording) en commissaris (belang van het bedrijf) een “ongelukkige” is, vanwege mogelijke tegenstrijdigheid van belangen. Deze ontkoppeling/splitsing van verantwoordelijkheden was in de gegeven omstandigheden een goed besluit van B&W.

Een commissaris van de kant van OPP vond de verhoudingen vreemd. In 2009 hebben de directeur namens OPP en hij en niet de gemeente het “extreem” grote aantal vragen beantwoord dat in de gemeenteraad over de Drieslag werd gesteld.

De directie van beheer BV

Volgens een van de commissarissen van gemeentezijde, speelde de door de gemeente aangewezen directeur van Beheer BV van een centrale rol. Hij was voorheen hoofd Financiën. Na zijn benoeming als directeur van de BV verliet hij deze functie. Wel bleef hij concerncontroller. Zowel als directeur als in de rol van controller was hij onafhankelijk van de gemeentesecretaris. Over deze dubbelrol was destijds geen discussie. Die was er ook niet over de combinatie commissaris- wethouder.

Wij hebben ook een vraag gesteld over rol van de controller van Beheer BV. Een commissaris van de kant van de gemeente gaf aan daar geen beeld van te hebben. Gedurende het jaar dat deze commissaris in functie was, werd, naar werd meegedeeld nooit over geld gesproken, behalve waar het betrof de aanbesteding van het Sportpark, de stijging van de ORT van 7,1 naar 7,8 en de optimalisering van de winst op het Havengebied.

De directeur van gemeentezijde heeft ons verteld dat hij vanaf het begin wekelijks of tweewekelijks zijn wethouder informeerde. Dat deed hij ook toen hij met de directeur namens OPP in 2008 de grondexploitatie doorlichtte. Bij die gelegenheid is ook het hele college geïnformeerd. En dat is naar zijn zeggen niet bij één keer gebleven.

Een commissaris namens OPP wees erop dat de directeur van gemeentekant het college ook adviseerde. Dat vond hij vreemd. Er was volgens hem zeker sprake van vervagende grenzen als het gaat om rolinvulling en de daarbij behorende verantwoordelijkheden. Verder was zijn indruk dat er binnen de gemeente een sfeer van angst en daardoor afstand nemen van de Drieslag heerste. En dan was er ook nog het “verwijt” van de kant van de gemeente over te weinig aanwezig zijn van “de andere partij”. In ieder geval stelde deze commissaris vast dat zijn directeur wekelijks stipt twee volle dagen aanwezig was. Een en ander conform afspraak.

5.3 Kwaliteit informatievoorziening

Informatie bij aantreden

Een vennoot namens de gemeente kreeg bij zijn aantreden geen informatie over problemen als gevolg van hogere verwervingskosten in het Havengebied en ook over hogere kosten van het Sportpark is hij toen niet geïnformeerd. Ook in de richting van het college zijn bij zijn weten geen problemen gemeld. Wat betreft het Sportpark hoorde deze vennoot als raadslid al dat er maar één inschrijving was, die bovendien vergeleken met de raming te hoog uitkwam. Het snijden in de aanneemsom dat daarop volgde moest volgens hem wel tot problemen leiden (kwaliteitsdaling in de uitvoering), wat later is bewaarheid, getuige de klachten van de sportvereniging. Als raadslid stelde hij de vraag hoe het toch mogelijk was dat er maar één aannemer de moeite had genomen een offerte te maken voor de gebouwen. Op die vraag kwam geen antwoord omdat er kennelijk geen onderzoek naar is gedaan. Als wethouder is hij daar niet meer op teruggekomen omdat de zaak toen al afgehecht was.

Een aandeelhouder van de kant van de gemeente vertelt dat hij heel kort werd ingevoerd. Dat hield in dat een aantal “q.q. – functies” werd opgesomd, waaronder die van aandeelhouder van de Drieslag. Hij kreeg bij die gelegenheid geen specifieke informatie over het project en ook niet over zijn rol.

Een commissaris namens de gemeente is bij zijn aantreden door middel van een overdrachtdossier op de hoogte gebracht van de gang van zaken met betrekking tot de Drieslag. Het project was toen maar net begonnen. Deze commissaris geeft aan dat hij na zijn vertrek niets aan zijn opvolger heeft overgedragen en dat hem ook geen vragen zijn gesteld.

Een andere commissaris meldt bij aantreden alleen het verslag van de vorige vergadering van de RVC ontvangen te hebben en dat was het. Dat had naar ons werd meegedeeld met de cultuur bij de gemeente te maken. Het inwerken van een wethouder bestond uit het overhandigen van een stapel papier.

Een derde commissaris namens de gemeente herinnert zich een informatieve introductiebijeenkomst met de gemeentetak in de Drieslag. De onderwerpen waren de SOK en de statuten e.d.. De overschrijding op grondaankopen is niet direct als probleem gemeld. Later heeft hij daar wel van gehoord. Bij de overdracht heeft het hoofd RO hem geïnformeerd over het bestemmingsplan havengebied.

Informatiebronnen

Een vennoot namens de gemeente merkte op bij de gemeente geen vaste informatiebron te hebben. Vragen die hij wel eens stelde, ofwel bij de gemeente, ofwel bij Beheer BV, werden wel beantwoord, maar dat betekende niet dat hij daardoor het door hem gewenste inzicht kreeg. De antwoorden bleven daarvoor te dicht bij de vragen. Hij vulde aan dat ook de complexe verhoudingen op het gemeentehuis niet hebben bijgedragen tot het vlekkeloze plaatje. Wat dit laatste betreft doelt hij met name op de afwezigheid van een duidelijke rol van RO.

Om meer over het project te weten te komen liep een aandeelhouder namens de gemeente wel eens bij de Drieslagkamer binnen. In het ambtelijke apparaat was dat lastig. Van het project kreeg hij het volgende beeld: slag drie is de moeilijkste, maar daar is goed over nagedacht. De BNG is een goede en stabiele partner. Wij doen het publiekrechtelijke deel, de rest is voor de BNG. Zijn bestuurlijke inschatting was: het is een grote opgave, de financiële kant is goed georganiseerd. Wij betalen de onrendabele top en we dragen eventueel 20 % bij in het verlies. Deze afspraken vormden volgens hem een slimme zet. De directeur namens de gemeente was in zijn ogen goed in financiën en bekend met de lokale situatie. Deze aandeelhouder zag hier geen probleem. Daar kwam bij een context waarin vraag was naar appartementen en duurdere woningen. De vraag welke informatie nodig zou zijn voor het goed invullen van zijn rol als aandeelhouder was geen item op dat moment. Het bestuurlijke werk lag in handen van de commissarissen en de directeuren.

Op de vraag wie hem de informatie verschafte die hij als commissaris nodig had, antwoordt een commissaris van gemeentekant dat er naast de directie van Beheer BV formeel geen informanten waren. Hij wijst in dit verband wel nog op de informatieve rol van een ambtenaar van de gemeente, die bij de RVC vergaderingen notuleerde.

Een andere commissaris van gemeentezijde meldt wel eens bijgepraat te zijn door de directeur Beheer BV. Er was een strikte scheiding tussen de gemeente en de verbonden partij. Er waren geen informatiebronnen bij de gemeente. Het was volgens deze commissaris een rare constructie dat niemand bij de gemeente meeliep bij de uitvoering van het project. De directie (de secretaris) had de keuze gemaakt om RO uit te sluiten. OMD was een bedrijf, dat helemaal los stond van de gemeente.

Dat er binnen de gemeente geen informatiebron was bevestigt een derde commissaris die wij spraken. De contacten van deze commissaris liepen geheel via “zijn” directeur van Beheer BV. Deze laatste had in een andere hoedanigheid ook een advieslijn in de richting van het college.

Een aandeelhouder bevestigt dat er binnen de gemeente geen aanspreekpunt was voor de Drieslag. De directeur Beheer BV namens de gemeente was wel eens informatiebron. Die vertelde wel eens wat over problemen, ook over ramingen van grondaankopen. Deze directeur was de constante factor bij de Drieslag. Dat is in de ogen van deze aandeelhouder paradoxaal. In de directeursfunctie namens de OPP vonden veel wisselingen plaats, waarvan de achtergrond naar zijn mening onbekend was maar wel opmerkelijk. Bedoelde aandeelhouder kenmerkt de directeur van gemeentezijde als een “eenpitter” in de gemeentelijke organisatie, maar ook in de directie. Deze kwetsbaarheid is volgens hem niet weggenomen door de BNG, wat hij achteraf gezien ongehoord vindt.

De bestuurders moesten zelf hun vergadering voorbereiden. Bij de gemeente was er niemand die de verstrekte informatie professioneel op waarde kon schatten. Hier zat een kwetsbaarheid. Er was geen goede voorbereiding. De eerder genoemde aandeelhouder geeft aan geen oordeel te hebben over de kwaliteit van verstrekte informatie, omdat hij geen referentiekader had. Hij ging ervan uit dat het op orde was. Hij wijst erop dat de Drieslag een van de voorbeeldprojecten van de BNG was.

Voortgangsrapportages

De voortgangsrapportages werden niet aan het college aangeboden, de jaarverslagen wel. Volgens een commissaris van de kant van OPP is er uitdrukkelijk in de samenwerking overeengekomen dat sprake zou zijn van een plan met één grondexploitatie met name vanuit de vereveningsgedachte. De

kwartaalrapportages gingen uit van de budgetten afgeleid uit de grondexploitatie, waarbij in de toelichting verder gedetailleerd werd ingegaan op de achtergronden etc. De kwartaalrapportages werden opgesteld door de plandirecteur, samen met de administratie, en gecontroleerd door de plancontrollers. Desgevraagd bevestigt deze commissaris dat in de gekozen opzet overschrijdingen kunnen worden gecompenseerd door onderschrijding. Daar waar afwijkingen binnen een budget aan de orde waren werden deze volgens bedoelde commissaris eveneens toegelicht.

Een vennoot namens de gemeente liet weten geen voortgangsrapportages gekregen te hebben. De communicatiestructuur heeft deze vennoot als gebrekkig ervaren. De omgangsvormen waren strikt formeel. Er kwam papier. Daar werd kennis van genomen en daar bleef het bij. Van informatie delen was geen sprake. De vergaderingen gingen niet verder dan het waarnemen van wat door anderen was "beschouwd". De stukken werden afgetikt. Gevoelens werden niet gedeeld. Er waren eigenlijk geen gevoelens. Dat was voor hem frustrerend. Hij had het gevoel dat de naam van de partner, het instituut OPP, hooggehouden moest worden. Als hij vragen stelde over de uitvoering duurde het doorgaans heel erg lang voordat er antwoord kwam. Hij had het gevoel dat er heel veel schijven gepasseerd moesten worden.

Aan voortgangsrapportages heeft ook een aandeelhouder van gemeentezijde geen herinnering. Communicatie en verantwoording afleggen was er in zijn ogen niet. Hij geeft aan dat er vooral incidenten aan de orde waren. Het ging niet over kaders. Overigens is hij van mening dat op afstand zetten niet moet betekenen elkaar niet informeren.

Een gemeentelijke commissaris die we spraken had geen expliciet beeld van de kwaliteit van de rapportages. Omgekeerd heeft hij geen beeld van tekortschietende rapportages. De voortgang was volgens planning. Het project verkeerde in zijn tijd in de voorbereidingsfase. Die fase was bij zijn komst net begonnen. Over onzekerheidsmarges in ramingen is niet gerapporteerd. Hij wijst er nogmaals op dat OPP de Haalbaarheidsstudie uitvoerde en op basis daarvan bereid was 80 % van het risico voor zijn rekening te nemen. Dat gaf vertrouwen. Dat verklaart volgens deze commissaris waarschijnlijk dat de stijgende grondprijzen (Havengebied) nog niet als een probleem werden gezien.

Een andere commissaris van gemeentezijde merkt op nooit het gevoel gehad te hebben dat er informatie werd achtergehouden. De gemeente zat in de BV op de publiekrechtelijke kant (het afwikkelen van de bestemmingsplanprocedures), de directeur van Beheer BV regelde dat met RO . Over het algemeen was hij wel tevreden over de voortgangsrapportages, ook die van na de uitspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan Havengebied

Vertrouwelijkheid

Wat betreft de vertrouwelijkheid van informatie, die regelmatig aan de orde was, werd het van ambtelijke zijde lastig gevonden dat de boekhouding van de BV maar beperkt openbaar was. Het College heeft volgens de gemeentesecretaris die wij spraken herhaaldelijk bij OPP op meer openheid aangedrongen. Eind 2007, begin 2008 groeiden volgens hem de twijfels over de cijfers van de grondexploitaties en werd op openheid van cijfers door de raad aangedrongen.

Informatie over "handel" moet volgens een aandeelhouder van gemeentezijde vertrouwelijk zijn. Verder zou hij niet weten welke andere informatie dit stempel zou moeten krijgen. De directeur van

Beheer BV van gemeentezijde was volgens deze bron heel voorzichtig met het geven van informatie. Maar, als er voor de raad stukken ter inzage werden gelegd, kwam er volgens hem bijna niemand.

Volgens een andere gemeentelijke aandeelhouder was er met de partner over het verstrekken van informatie wel discussie. Er was ook een taakverdeling als de raad geïnformeerd moest worden. Het bedrijf was niet ruimhartig met het geven van informatie, maar als erom werd gevraagd kon altijd vertrouwelijk inzage in stukken worden gekregen. Ook de jaarstukken lagen vertrouwelijk ter inzage.

Informatie die te maken had met financiële risico's, economische posities e.d. moest volgens een gemeentelijke commissaris vertrouwelijk blijven. Verder was volgens deze commissaris een criterium dat de belangen van het bedrijf en die van de gemeente strikt gescheiden moesten blijven.

Een andere commissaris zei met nadruk altijd alert geweest te zijn op vertrouwelijke informatie van het ontwikkelingsbedrijf. Daarom was hij steeds voorzichtig met het geven van informatie in openbare vergaderingen en koos hij ervoor de raad in vertrouwelijke bijeenkomsten te informeren. Dit was voor hem een belangrijk uitgangspunt. Deze commissaris onderstreept tevens geen materiedeskundige te zijn. Hij had niet het oogmerk om zo weinig mogelijk informatie geven, maar had wel op het netvlies dat je als niet-deskundige fouten kunt maken. Daarom koos hij ervoor informatie vertrouwelijk te verschaffen. Over de precieze grens tussen vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke informatie heeft hij (in zijn beleven) geen fundamentele discussies gevoerd. Het was volstrekt duidelijk dat bedrijfsgegevens vertrouwelijk zijn.

Jaarverslagen

Volgens de door de gemeente afgevaardigde directeur valt het uitbrengen van een jaarverslag door de CV onder het privaatrecht. Dit privaatrecht bepaalt wat in een jaarverslag wordt vermeld⁵². Een onderscheid tussen enerzijds de OMD - als private onderneming met zijn eigen rechten en plichten - en anderzijds de gemeente is hier volgens deze directeur nadrukkelijk op zijn plaats. Bij de gemeente is bij zijn weten nooit over de gewenste inhoud van het jaarverslag gesproken. Hij heeft ook niet de indruk gehad dat de (ter inzage gelegde) jaarverslagen uitputtend werden gelezen.

Aan de inhoud van de jaarstukken heeft een aandeelhouder van gemeentezijde geen herinnering. Hij wijst er nogmaals op dat hij geen ondersteuning had bij de voorbereiding van vergaderingen. Een vennoot van die zijde geeft aan dat de jaarstukken geen informatiewaarde hadden.

Inzicht in het geheel

Op de vraag wie een goed totaalbeeld van de Drieslag had antwoordt een gemeentelijke aandeelhouder dat dit de directeur van gemeentezijde was. Hij was ook controller bij de gemeente. Zijn financieel consulente was ook goed op de hoogte. Zij notuleerde bij alle bijeenkomsten over de Drieslag. Bij haar ging deze aandeelhouder wel eens rade als hij informatie nodig had. De directeur van gemeentezijde kwam ook regelmatig in het college vertellen wat de stand van zaken was. RO was in eerste instantie bewust niet bij de Drieslag betrokken omdat procedures te lang liepen.

⁵² Naar onze mening is deze zienswijze onjuist is. In een privaatrechtelijke regeling kan volgens ons alles verwerkt worden wat vanuit publiekrechtelijke invalshoek wenselijk wordt gevonden, zolang dat niet in strijd is met een wettelijke regeling.

Eerst in februari 2008 heeft de directie van de OMD met een extern deskundige de gehele grondexploitatie tot in detail doorgenomen om al doende te komen tot een geactualiseerde sluitende grondexploitatie. Dit was overigens de eerste keer dat de directeur van gemeentezijde de grondexploitatie zo gedetailleerd heeft ingezien en heeft kunnen bespreken.

Volgens een ambtelijke bron had niemand bij gemeente een totaalbeeld van de uitvoering. RO werd voor het eerst pas in 2010 intensief bij het project betrokken toen het hoofd van die afdeling deel uit ging maken van het ambtelijk adviesteam, dat toen voor de Drieslag is ingesteld.

Een commissaris van de kant van OPP meent dat van degenen die op dit moment in functie zijn alleen de aandeelhouder van die kant en een gewezen commissaris van gemeentezijde het project over de gehele periode overzien.

5.4 Werkwijze binnen OMD

Deskundigheid

De publiekrechtelijke activiteiten zijn ondergebracht bij een directeur die is afgevaardigd door de gemeente. Deze was vooral financieel deskundig. Een commissaris van gemeentezijde stelde naar zijn zeggen vragen over zowel de exploitaties als over bestemmingsplannen en kreeg daar steeds goed antwoord op. Een andere commissaris van de kant van de gemeente geeft aan de deskundigheid bij de andere partij hoog in het vaandel te hebben gehad.

De gemeente had volgens een vennoot van die kant aan het begin moeten zorgen voor de aanstelling van één projectleider, die met de voeten in de klei heeft gestaan. Dat is niet gebeurd. De gemeente wilde uitdrukkelijk twee directeuren. Deze vennoot heeft nooit begrepen waarom. De zittende directeuren waren volgens hem te weinig in gevoerd in de wereld van de projectontwikkeling. Dat vond hij overigens geen schande, je kunt niet overal verstand van hebben.

De medewerkers van OPP blijven volgens de aandeelhouder van die kant gemiddeld 5-6 jaar bij dat bedrijf. Hun kwaliteit is volgens hem goed. De lijnen bij OPP zijn kort. De functionarissen werken nauw met elkaar samen. Dat geldt ook voor de planmanager en de regiodirecteur. Als beide tegelijk vertrekken is er een probleem. Dit heeft zich helaas in de projectgeschiedenis hier voorgedaan. In die tijd was de continue factor de directeur vanuit de gemeente. Achteraf kan worden geconstateerd dat er daarmee onvoldoende evenwicht is geweest tussen de beide directieleden, aldus deze aandeelhouder. Het tegenwicht van de kant van OPP tegen de “politieke” partner was in die periode volgens hem onvoldoende.

Verhoudingen binnen directie

Volgens de aandeelhouder van OPP- zijde kwam de druk zowel bij de sportvoorzieningen als bij de grondaankopen van de publieke directeur. Naar zijn mening wilde de gemeentelijke directeur de hogere grondkosten in de grondexploitatie verwerken omdat dan de weg naar aankopen verder open zou staan. De RVC wilde evenwel eerst meer zekerheid over de opbrengstkant en hield dit dus

tegen. Over het afremmen van de grondaankopen waren de beide commissarissen het volgens hem eens.

In de regio van OPP was volgens aan andere commissaris van OPP zijde een sanering geweest. Binnen OMD zat spanning rond de directeur van gemeente kant. De interim directeur benoemd namens OPP, die een directeur namens OPP (2005-2008) was opgevolgd, zei dat er dingen waren gebeurd die niet lekker zaten. Dit betrof bijvoorbeeld betaling voor grond die niet was overgedragen. Daar was "gesteggel" over geweest. Bedoelde directeur heeft ooit "ik weet het niet meer" geroepen. Deze directeur had veel gedoe met zijn collega.

De huidige directeur namens OPP heeft vanaf begin 2009 op een nieuwe Haalbaarheidsstudie aangedrongen. Zijn collega hield die destijds tegen. De gemeente wilde niet van het oude plan af. Met de nieuwe directeur ging het wel. De Haalbaarheidsstudie was af in mei 2010, maar er is nog geen besluit over genomen. In de nieuwe studie is de woningmarkt actueel opgenomen.

Een commissaris namens OPP vindt het vreemd dat de directeur van gemeentezijde voor het eerst in 2008 is "meegenomen" in de grondexploitatie. Daarvoor was hij daarin blijkbaar niet thuis. Deze commissaris acht dit een voor een directeur van de participatie niet te verantwoorden situatie. Hij kan en wil dit niet eigenlijk niet geloven. Op de vraag "hoe hebt u de nagestreefde gezamenlijke verantwoordelijkheid ingevuld?" reageert deze commissaris, dat met de komst van de huidige (externe) directeur namens de gemeente (eind 2009) er voor het eerst een echte gezamenlijke directie bestaat.

De directeur namens OPP wijst er ook nog op dat een twee- handtekeningen- stelsel ontbrak. Het viel op dat er heel veel de deur uitging met slechts één handtekening. Inmiddels is er wel een directiereglement en wordt wel met twee handtekeningen gewerkt. Over de werkwijze merkt de bedoelde directeur nog op dat zijn collega zich meer gedroeg als ambtenaar van de gemeente, dan als directeur van OMD. Hij heeft duidelijk een andere beleving van samenwerking dan wat hij op dat punt ontmoette.

De relatie directie commissarissen

De vertegenwoordigers van de gemeente waren volgens de directeur van die zijde van tekortkomingen in de Haalbaarheidsstudie op de hoogte. In vergaderingen van aandeelhouders, commissarissen en vennoten is daarover uitvoerig gesproken. Richtinggevende uitspraken zijn daarover - tot ergernis van bedoelde directeur- niet gedaan. Niet meer dan vaststellen, dat sprake was van een tekort op de exploitatie en dat andere mogelijkheden zouden moeten worden gezocht om het geheel tot een goed einde te brengen.

De huidige directeur namens OPP merkte op dat er binnen OMD een concept ondernemingsplan gold, maar dat daarin sommige beslissingsbevoegdheden (bijvoorbeeld over grondverwerving) ten onrechte aan de directeuren waren toebedeeld. Volgens hem zijn de commissarissen in het plan buiten spel gezet. Ook viel hem het ontbreken van een directiereglement op. Dat vond hij een tekortkoming.

In december 2008 was er een probleem doordat de directeur namens OPP weigerde verwervingsbrieven te tekenen. Op dat moment was er al een signaal dat het bestemmingsplan Havengebied vernietigd zou worden. Uit een analyse van een commissaris van OPP zijde bleek dat de

voorganger van bedoelde directeur vlak voor zijn vertrek (dat op 1 januari 2008 was) nog instemmingbrieven ondertekende. De commissaris stelde vast dat RVC elementaire besluiten niet vooraf kreeg voorgelegd en hij stelde vast dat er geen directiereglement was. Uiteindelijk is een aantal van de in 2008 voorgelegde transacties niet doorgegaan.

Genoemde commissaris beschrijft vervolgens dat in 2010 door de directie ten behoeve van de onderzoekscommissie uit de raad een analyse is gemaakt van de verschillen tussen de grondexploitatie van 2003 en de stand van zaken op dat moment. Hij trekt daaruit de conclusie (en de aandeelhouder namens OPP is dat volgens hem met hem eens): het voorzichtig verwerven van grond (met de handrem erop), waartoe de RVC had besloten⁵³, is niet in de praktijk gebracht. Men is actief aan het werven gegaan. Bovendien bleek dat met een externe verwerper een vergoeding op omzetbasis werd afgesproken. De commissaris onderstreept dat hij dit een slechte zaak vindt . Het contract was afgesloten door de directie van de Drieslag, die waarschijnlijk de RVC niet heeft betrokken in deze.

Op vragen die de hiervoor bedoelde commissaris begin 2009 over de gang van zaken bij Pacton stelde kreeg hij van de kant van de directeur van gemeentezijde geen afdoende antwoord. De commissaris zegt nog steeds niet te weten wat in relatie tot dat bedrijf precies is gebeurd. Tenslotte wijst deze commissaris erop dat hij in een vertrouwelijke vergadering van de Commissie Bestuur in 2009 naar zijn mening als eerste een realistisch en kritisch verhaal over de Drieslag heeft verteld⁵⁴. Hij geeft aan dat hij van de voorzitter van de onderzoekscommissie te horen kreeg dat dit de eerste keer was dat er op die manier een toelichting was gegeven.

Omgang met afwijkingen van SOK

Pas toen het idee ontstond dat het fout ging met het project (eind 2008- begin 2009) en dat men niet alles wist, is de SOK in beschouwing genomen. Dit zegt een aandeelhouder van gemeentezijde. Hij stelt dat de SOK daarvoor niet aan de orde was.

In reactie op de vraag in welke gevallen terugkoppeling naar partijen moet plaatsvinden, zegt de aandeelhouder van OPP kant dat de vertegenwoordigers van Ommen naar zijn mening vooral in de Drieslag zaten met de pet op van de gemeente. Zij koppelden heel veel terug naar het college.

Afbakening van het begrip “afwijking” werd volgens de aandeelhouder namens OPP “anders” ingevuld. Er was een grondexploitatie, waaruit jaarlijks een begroting werd afgeleid, die functioneerde als budget. De budgetbewaking werd vormgegeven door middel van een kwartaalrapportage. Ieder jaar werden de afwijkingen van de voorafgaande grondexploitatie toegelicht in de herziening van de grondexploitatie en besproken. Bij overschrijdingen zoals die aan de orde kwamen op basis van de kwartaalrapportage en de jaarlijkse herziening was steeds de vraag: maken we deze goed in de derde slag?

⁵³ Dat was in april 2007.

⁵⁴ Dat was 14 mei 2009.

Tegenstellingen

De commissaris die in de begintijd van het project door de gemeente was afgevaardigd kreeg geen signalen van slechte samenwerking. Ook de gemeentelijke aandeelhouder uit die tijd heeft niets gemerkt van niet goed samenwerken. In het begin was er vooral heel veel vertrouwen in elkaar. Voor OPP was de Drieslag een voorbeeldproject. Het zelfde geldt voor een commissaris uit een latere periode. Deze laatste geeft nogmaals aan zich van het begin af aan bewust te zijn geweest van zijn dubbelrol. De spanning ging hij echt pas voelen toen het ging knellen bij de uitvoering van het project.

Een aandeelhouder namens de gemeente zegt dat het ontstaan van problemen een dilemma opleverde. Er ontstond tussen partijen wederzijds irritatie. Transparantie zou je in die situatie kunnen nekken, wat ertoe leidde dat het bedrijf zich meer naar binnen keerde.

De aandeelhouder namens OPP geeft aan dat met name in het begin gesproken is over de wijze van functioneren, waarbij is gekozen voor een terughoudend beleid ten aanzien van aankopen in de derde fase. In de samenwerking kwam de voortgang zijns inziens in ruime mate aan bod. Besluiten werden evenwel niet genomen omdat meestal de gemeentelijke vertegenwoordigers eerst wilden overleggen binnen het college. Als gevolg daarvan waren de RVC en AVA niet de richtinggevende orgaan die zij bedoeld waren te zijn.

Laatstbedoelde aandeelhouder maakt nog een opmerking over de samenwerking binnen de Drieslag. In het begin was die goed. De eerste spanningen groeiden rond de budgetten voor het Sportveld. Ze bestonden tussen de publiekrechtelijke kant en de privaatrechtelijke kant van de samenwerking. Vanwege de dubbelrol van de gemeentelijke vertegenwoordigers en de eerst later door de vertegenwoordigers van OPP begrepen gemeentelijke opvatting dat de kosten door OPP zouden worden betaald, leidde dat tijdens de voorbereiding en uitvoering van het sportpark tot een zeer grote en continue druk vanuit de politiek om hogere kosten voor rekening van de samenwerking te nemen alsook op een opwaartse druk op het voorzieningenniveau.

De huidige commissaris namens OPP wijst erop dat er in de periode dat een van de directeurs van de gemeente afkomstig was vrijwel elke week Drieslag- overleg was in het college. Hierdoor ontstond een circus van tegengestelde belangen. De juiste benadering is volgens deze commissaris dat de partijen de tegenstellingen proberen te overbruggen, maar dat gebeurt niet. Er zijn allerlei lijnen naar allerlei gremia. Er wordt door de gemeente op dit moment op vijf borden tegelijk geschaakt volgens deze commissaris. Hij zegt pogingen gedaan te hebben om uit de tegenstellingen te komen door de vraag op tafel te leggen: waar zijn we het over eens? Dat deed hij in gesprek tussen de directie van BNG GO en de betrokken wethouder in december 2010. Hier is mee ingestemd maar toen het proces uiteindelijk echt van start zou gaan is het naar zijn mening door de gemeente afgeblazen. Na de verkiezingen van 2010 is er volgens hem van de kant van de gemeente een soort van vechthouding ontstaan. Er kwam een groot aantal vragen van een ambtelijke adviesgroep die onderzoek deed voor het college. De directie van OMD heeft hier volgens hem zeer constructief aan meegewerkt. Ondanks alle transparantie van OMD zijde heeft de directie nimmer te zien gekregen wat er met de gegeven informatie is geschied.

5.5 Interne organisatie

Directiereglement

De rol van de RVC is volgens de aandeelhouder namens OPP beschreven in het ondernemingsplan en daarnaast in de statuten en de SOK. In vervolg daarop is in de RVC ook een budgetbewakingscyclus met jaarlijkse herzieningen en kwartaalrapportages overeengekomen. Daarmee komen budgetoverschrijdingen naar zijn mening in de RVC en AVA aan de orde. In de beleving van deze aandeelhouder was het directiereglement vastgesteld. Later bleek dit niet het geval te zijn. Sinds kort is er wel zo'n reglement.

Archivering

Volgens een ambtelijke bron zijn in het archief de stukken van de gemeente en die van de Drieslag moeilijk te onderscheiden.

De huidige directeur namens OPP vindt dat de dossiers niet goed op orde waren. Verder bevestigt hij desgevraagd ons beeld dat de notulering van vergaderingen onduidelijk is. Het blijkt naar zijn zeggen niet of er besluiten zijn genomen, er worden zaken naar volgende vergaderingen verschoven, die dan niet meer terug komen etc. In dit verband brengt hij in, dat hij door een ambtenaar van de gemeente tijdens zijn onderzoek in 2011 ten behoeve van de raadscommissie erop werd gewezen, dat er naast de dossiers die hij had ingezien nog "vijf dozen" van de voormalige directeur namens de gemeente waren. Informatie die genoemde directeur in deze dozen aantrof over prijzen van grondtransacties waren voor hem aanleiding om dit te melden bij de verantwoordelijke wethouder. Na deze melding mocht hij de dozen niet meer inzien⁵⁵.

Projectgericht werken

Binnen de OMD werd niet met formele projectdocumenten per projectfase gewerkt. De directeur van de kant van de gemeente zet uiteen dat de OMD vanuit de bestaande vastgestelde en geaccordeerde documenten wist wat er moest gebeuren. De commissarissen werden wekelijks of tweewekelijks geïnformeerd. Er werd gewerkt met een planning (tijd en activiteiten) per plandeel. In de grondexploitatie lag voorts de planning in jaren vast. Hoewel de start iets later was dan gepland, heeft de uitvoering tot aan de derde slag nagenoeg op schema gelegen. Er werd gewerkt volgens de afspraken in SOK en statuten.

De huidige commissaris namens OPP vindt dat er onvoldoende projectmatig werd gewerkt, er waren geen op schrift gestelde interne procedures, er was geen vastgelegde werkverdeling tussen de directeuren. Met de komst van huidige directeur namens de gemeente zijn er op deze punten verbeteringen doorgevoerd. Daarvoor was dit volgens deze commissaris onbespreekbaar binnen de directie.

⁵⁵ Desgevraagd is ons hierover door het college meegedeeld dat het om en persoonlijk schaduw dossier ging van een oud medewerker van de gemeente, waaraan werd toegevoegd dat alle van belang zijnde en relevante stukken van het project de Drieslag zijn gearchieveerd.

Budgetbewaking

De budgetbewaking lag volgens de directeur van gemeentezijde bij de controller van OPP. Binnen de OMD werden per plandeel per kwartaal de baten en lasten op een rij gezet in kwartaalrapportages en als zodanig gerapporteerd. De werkelijke effecten zijn daarbij steeds in relatie gebracht met de ramingen in de grondexploitatie. Het evenwicht daarin werd bereikt door oplossingen in lagere lasten en/of hogere baten.

Een commissaris van de kant van de gemeente wijst erop dat de grondexploitatie in handen van OPP lag. Hij herinnert zich geen specifieke rapportage over budgetten. Aan spelregels over budgetten (bijvoorbeeld over het wel of niet inschakelen van commissarissen bij overschrijdingen) heeft hij geen herinnering meer. De bevoegdheden waren voor zijn aantreden immers in de SOK, de statuten en dergelijke vastgelegd. Toen in 2008 de huidige commissaris namens OPP aantrad ging deze over dit soort onderwerpen vragen stellen. Hij is een professional gebiedsontwikkeling.

De huidige directeur namens OPP stelt dat er geen richtlijnen waren op het gebied van budgettering. Hij is in zijn onderzoek ten behoeve van de raadscommissie niet tegengekomen, dat er naar aanleiding van de eerste grote overschrijdingen op sport in 2005 over richtlijnen of procedures is gesproken. Ook heeft hij niet kunnen waarnemen of voorafgaand aan die overschrijding overleg heeft plaatsgevonden. Dat blijkt in ieder geval niet uit RVC stukken.

Checks and balances

De aandeelhouder namens OPP meldde dat dit bedrijf voor alle CV- BV constructies de benadering heeft dat er eigen controllers worden ingezet, die werken vanuit de thuisbasis (Den Haag). Ze worden beoordeeld op onafhankelijkheid. In die zin traden ze op als controller voor de samenwerking. Vanuit de control is dan ook overleg geweest met de gemeente en in voorkomende gevallen ook met de accountant van de gemeente. Bedoelde aandeelhouder zet verder uiteen dat de grondexploitatie de basis vormt van het financieel bewakingssysteem. Daarin is ook de projectplanning opgenomen. Met betrekking tot het uitvoeringstraject worden daarin de activiteiten van voorbereiding en uitvoering opgepakt. In het algemeen wordt daarbij gebruik gemaakt van externe bureau's voor de voorbereiding en uitvoering, die worden aangestuurd door de directie. Ten aanzien van de publiekrechtelijke activiteiten, met name de ondersteuning vanuit de gemeente, zou een meer gestructureerde benadering gewenst zijn geweest. Evenwel de positie van de publieke directeur naar het bestuur en binnen de ambtelijke organisatie was daarvoor naar zijn mening niet voldoende onafhankelijk.

De huidige directeur namens OPP is van mening dat er tot en met 2008 onvoldoende interne procedures waren en dat er in die periode niet volgens een projectgerichte aanpak werd gewerkt. Na zijn komst is daar verandering in gekomen.

De huidige commissaris namens OPP zegt helaas te moeten constateren dat de rol van de controller onvoldoende is ingevuld en dat deze meer actief ongevraagd had moeten adviseren. En als dit al zou zijn geschied dan is hier niets van terug te vinden, aldus deze commissaris.

Volgens onze ambtelijke bron waren er onvoldoende checks and balances. Bij RO was het gevoel dat de grond veel te duur werd gekocht. Daar had echter de afdeling volgens de OMD niets over te

zeggen omdat de OMD aan de gemeente verklaarde dat zij akkoord ging met de aankoopprijs en die te zijner tijd aan de gemeente zou vergoeden.

Op deze plaats verdient ook vermelding dat de basis voor de berekening ten behoeve van de grondexploitatie bekend was bij OPP in Den Haag en niet gedetailleerd zichtbaar was voor de directeur namens de gemeente. OPP is uitgegaan van zoveel vierkante meter te verwerven eigendommen tegen een normbedrag verhoogd met staartkosten/opslagen. Zoals vermeld heeft de directie van de OMD eerst in februari 2008 de gehele grondexploitatie tot in detail doorgenomen om al doende te komen tot een geactualiseerde sluitende grondexploitatie.

Voor de te hanteren uitgifteprijsen zijn volgens de directeur van de zijde van de gemeente marktonderzoeken gedaan in opdracht van de OMD. Dit betrof zowel de uitgifteprijsen voor het bedrijvenpark als de vastgoedprijsen in het Havengebied.

Buiten wat in het concept ondernemingsplan staat zijn er voor zover de directeur van de kant van de gemeente weet geen interne procedures vastgesteld. De controller was aanwezig bij de vergaderingen van de RVC, de AVA en de AVV. De controller gaf toelichting bij de kwartaalrapportages en de jaarrekening. Hij kon vrij rapporteren. De controller had zijn werkplek in Den Haag, in het kantoor van OPP. De directeur van gemeentezijde weet niet of de controller een toetsende rol vervulde.

Volgens de directeur van de kant van OPP is de financieel controller tevens plancontroller. Deze directeur merkt op dat de controller geen rol speelde ten behoeve van de commissarissen (terwijl dat wel zou moeten) en dat de control-rol ook ten opzichte van de directie niet goed werd ingevuld. Van de controller kwamen geen signalen over de overschrijdingen op sport en het niet verwerken van de hogere verwervingskosten. Verder was het hem opgevallen dat verplichtingen voor grondaankopen niet in de administratie werden verwerkt. Hij laat tenslotte weten dat zijn voorgangers er minder bovenop zaten: "bij mij krijgen ze de kans niet voor gekke sprongen".

Actualisatie grondexploitaties

De aandeelhouder namens OPP bracht naar voren dat de grondexploitatie 2008 niet werd vastgesteld omdat de cijfers nog niet goed genoeg waren. Daar kwam bij dat gesprekken over afwijkingen van het oorspronkelijke plan, die in zijn ogen nodig waren, erg stroef verliepen. Van de kant van de gemeente werd heel erg vastgehouden aan het oorspronkelijke plan. De argumentatie daarvoor van gemeentelijke zijde was dat dit plan was goedgekeurd door de raad. De aandeelhouder vermoedt evenwel achteraf dat de oorzaak hiervan mede de gedachte bij de gemeente was: wij betalen één keer € 7,8 miljoen en dan kunnen we het hele plan uitvoeren, zonder dat we verder risico lopen, en wordt het tekort gedragen in de verhouding 20-80, hetgeen voor de gemeente aantrekkelijk was. NB: het besef dat de gemeente er zo in zat kwam pas in het laatste stadium, toen er al discussie over de schuldvraag bestond, aldus de aandeelhouder.

Op verzoek van de onderzoekscommissie uit de raad heeft de huidige directeur namens OPP in 2010 samen met zijn nieuwe collega een analyse gemaakt van de verschillen tussen de grondexploitatie 2003 en de "huidige" stand van zaken. Dat was een omvangrijke klus waarmee hij 2,5 maand bezig is geweest. Hij kreeg daarbij het beeld dat voorheen (in de periode 2003 tot en met 2008) bij

tegenvallers of budgetoverschrijdingen de gedachte overheerste van “het komt wel goed, er zijn goede vooruitzichten”. Die goede vooruitzichten werden echter niet in de grondexploitatie verwerkt.

In 2009 is bij OPP een nieuw grondexploitatiesysteem ingevoerd. Dit systeem maakt het makkelijker de actualisaties in de tijd te volgen. Bij elke actualisatie worden alle posten zorgvuldig doorgelopen.

In de exploitatie 2008 waren de ontwikkelingen op de woningmarkt niet verwerkt. Daarom is deze volgens de huidige directeur namens OPP uiteindelijk niet vastgesteld. Eind 2008 heeft hij erop aangedrongen de vooruitzichten op de markt in de exploitatie op te nemen. De sindsdien opgestelde actualisaties zijn niet vastgesteld. Samenvattend stelt de bedoelde directeur: de actualisatie tot en met die van 2008 was onvoldoende, omdat belangrijke veranderingen niet werden verwerkt en latere exploitaties niet zijn vastgesteld vanwege het niet vinden van overeenstemming over de grote verliezen die daaruit blijken.

Volgens de huidige commissaris namens OPP werd de grondexploitatie van 2008 niet vastgesteld, omdat er teveel onduidelijk was/werd. De RVC heeft de directie van OMD de opdracht gegeven een nieuw Haalbaarheidsonderzoek te doen. Dit is pas met de komst van de nieuw directeur namens de gemeente tot uitvoering gebracht. De toenmalige directeur van gemeentezijde heeft zich hier steeds tegen verzet.

5.6 Probleembesef

Euforie in het begin

In de begintijd werd volgens de eerste gemeentelijke aandeelhouder geen probleem verwacht⁵⁶. Van overschrijdingen bij de aankopen van grond voor het Havengebied is deze aandeelhouder niets bekend. Bij de sportvelden waren naar zijn mening ook geen problemen. Wel was er discussie over de oppervlakte van het sportterrein. De storting van de ORT (€ 7,8 miljoen) was bestuurlijk geen probleem.

Het viel de huidige commissaris namens OPP op dat De Drieslag in een euforiefase verkeerde. Daar was alles op gefocust. Er liep een bestemmingsplanprocedure voor het Havengebied. Hij is bij zijn binnenkomst in 2008 stukken gaan doornemen.

Volgens een ambtelijke zegsman kwam in 2009 kwam voor het eerst voor het voetlicht dat er grote problemen waren.

Een aandeelhouder van gemeentezijde zegt nu te zien, dat het project van het begin af aan op een verkeerd spoor heeft gezeten, maar bij zijn aantreden zag hij geen probleem. Als er risico's waren gesignaleerd, legde de AVA die terug bij de RVC. Zo ging dat bijvoorbeeld ook ten aanzien van Pacton. Toen de problematiek rond Pacton manifest werd, viel daar moeilijk op te sturen, omdat er al een ontwikkeling aan de gang was. In deze context begon het gevoel te groeien dat het niet goed zat met het project.

⁵⁶ Deze afgevaardigde was aandeelhouder tot eind 2006.

Interpretatie winst en verlies verdeling

In een presentatie voor de raad is volgens de aandeelhouder namens OPP uitdrukkelijk uiteengezet dat de 80 – 20 verdeling ten aanzien van winst en verlies niet betekent dat OPP altijd 80 % van het feitelijk verlies zal dragen. Met name de bepalingen 2.6 en 2.7 zijn in de SOK opgenomen vanuit de specifieke situatie omtrent de vereveningsgedachte en de zeer globale planuitwerking van fase 3. Eerst tijdens de onderhandelingen over de beëindiging heeft deze aandeelhouder begrepen dat bij de gemeente de onterechte opvatting heerste dat de gemeente alleen maar € 7,8 miljoen hoefde te storten en dat vervolgens het eventuele verlies voor 80 % door OPP zou worden gedragen. Het handelen van de gemeente was conform deze gedachte, waarbij het streven er zijns inziens op was gericht zoveel mogelijk kosten in te brengen in de samenwerking. Deze aandeelhouder onderstreept dat de bedoeling was niet na slag 2 te stoppen, het was een compleet plan met één grondexploitatie. Er is bewust een knip gemaakt op verzoek van de gemeente zodat zij nee zouden kunnen zeggen bij veel meer verlies/tekort dan geraamd. Als de gemeente ervoor had gekozen om bij verlies het bepaalde tekortbedrag bij te leggen dan was de samenwerking risicodragend de doorgedaan. Was het tekort bij uitvoering van het plan daarna nog meer geworden, dan was dat extra tekort via de 80-20 regeling gegaan. Was het tekort minder geweest, dan was dit ook via de 80-20 regeling gegaan. Dat was volgens deze aandeelhouder het karakter van de risicodragende deelname van OPP.

De politieke situatie in 2006

Een aandeelhouder namens de gemeente schetst de situatie bij de gemeente Ommen toen hij in 2007 aantrad. Het was een roerige tijd. Er was een motie van wantrouwen ingediend tegen wethouder Hulsink, maar die trad niet direct af. De verhoudingen waren verstoord. Er was veel werk en achterstallig onderhoud.

Een commissaris van gemeentezijde geeft aan dat met de komst van de LPO in 2006 heel veel veranderde. Deze partij had als doel een aantal grote projecten stop te zetten. Hij wijst op het verkiezingsprogramma van deze partij, waarin dit expliciet te lezen is. Vertegenwoordigers van de LPO, met name de toenmalige wethouder, die daartoe volgens deze commissaris waarschijnlijk opdracht kreeg van zijn partij, strooiden zand in de machine. De sfeer van vertrouwen die er tot dan toe was veranderde totaal. Na de verkiezingen van 2006 heeft de uitslag van de verkiezingen geleid tot het vertrek van bedoelde commissaris als wethouder.

De toenmalige gemeentesecretaris schetst dat met de komst van de Lokale Partij Ommen in 2005-2006 en de deelname van deze partij aan het college problemen ontstaan. Onderzocht moest worden of de grote plannen teruggedraaid konden worden. Daarnaast moest een reorganisatie worden doorgevoerd. Dit leverde naar zijn zeggen veel spanningen op zowel op politiek niveau als in de organisatie. Het een en ander drukte ook zijn stempel op de uitvoering van alle projecten, waaronder de Drieslag. Dit ging zo ver dat de BNG het College in juni 2006 gevraagd heeft schriftelijk te bevestigen dat het project door zou gaan. Deze bevestiging is per brief verstuurd en gebaseerd op een vertrouwelijk B&W- besluit, dat unaniem door alle (nieuwe) collegeleden is genomen. Vanaf de verkiezingen in 2006 was het vertrouwen al ernstig beschadigd. Het voorlopig niet doorgaan van de derdeslag gaf aan dit vertrouwen opnieuw een negatieve bijdrage. Dat er problemen zijn ontstaan met betrekking tot het Havengebied had volgens deze secretaris ook te maken met de hoge eisen die de raad had gesteld aan de inrichting van dat gebied (onder andere het water terugbrengen).

Kosten grondaankopen

De directeur van gemeentezijde bevestigt dat in 2004 de te laag geraamde verwervingskosten voor het Havengebied duidelijk waren. Met een rapportage in 2006 is door OPP een nieuw beeld geschetst van de stand van zaken van dat moment. Met het gegeven van een minimale opbrengst voor het Havengebied en het tot in detail doornemen van de grondexploitatie in februari 2008, is het probleem volgens deze directeur duidelijk geworden.

Over de hogere kosten van grondaankopen in het Havengebied hoorde een commissaris namens de gemeente voor het eerst in 2009. Deze commissaris ging destijds met anderen bij de gemeente ervan uit dat “de grote broer” het regelt, maar kijkt daar nu compleet anders tegen aan (“dit kan toch niet”) en vindt het nu kwalijk dat de commissaris van OPP zijde zijn kennis niet heeft gedeeld.

Bestemmingsplan Havengebied

Een vennoot namens de gemeente zegt in 2007 twijfels gekregen te hebben, die het jaar daarop snel groter werden. Dat het niet goed ging werd in zijn waarneming vooral bepaald door de problemen met het bestemmingsplan Havengebied, maar ook de wereldwijde malaise (financieel) speelde een rol in de besluitvorming.

De huidige commissaris namens OPP merkt op dat de problematiek in de Drieslag door het instorten van de woningmarkt op scherp kwam te staan.

Berekeningen najaar 2009

In het najaar 2009 is er een nieuwe berekening op basis van het vasthouden aan de oorspronkelijke stedenbouwkundige uitgangspunten, die een tekort van 21 tot 23 miljoen liet zien. Dit is niet haalbaar natuurlijk, aldus de huidige commissaris namens OPP, zelfs niet met in achtneming van artikel 2.6 van de SOK . Een presentatie over de cijfers in het college, in de week van de begrotingsbehandeling leidde tot een verscherpen van de verschillende belangen. Ten behoeve van de nieuwe berekeningen heeft BNG GO zelf de opdracht gegeven tot een nieuwe marktanalyse. Binnen de directie van de Drieslag wilde de gemeentelijke directeur dit eigenlijk niet. Deze wilde volgens bedoelde commissaris in alles vasthouden aan de oorspronkelijke plannen.

5.7 Specifieke kwesties

Pacton

De aandeelhouder namens de gemeente uit de begintijd van het project zet uiteen dat Pacton in eerste instantie bij de aanpak van "De Drieslag" geen rol heeft gespeeld. Iedereen wist dat er cirkels om zaten waar niet gebouwd kon worden. In de haalbaarheidstudie komt Pacton niet voor. Deze aandeelhouder had goede contacten met het bedrijf. De keuze was blijven of weggaan. In beide gevallen waren oplossingen denkbaar.

Van de kant van OPP werd hier totaal anders over gedacht. De aandeelhouder van die zijde zet uiteen, dat de gemeente destijds onderstreepte, dat de milieucirkel geen probleem zou opleveren en

dat de Provincie dit standpunt deelde. De gemeente “garandeerde” daarbij als het ware dat dit naar verwachting geen problemen zou opleveren tijdens de discussies hierover. OPP zei dus “het kan niet” met de milieucirkel, de gemeente zei “het kan wel”. Om die reden is er over Pacton niets opgenomen in de Haalbaarheidsstudie. Omdat de gemeentelijke vertegenwoordiger(s) zo stelling waren in dit standpunt heeft OPP volgens bedoelde aandeelhouder niet verder gediscussieerd. Hij wijst erop dat in de SOK een artikel is opgenomen dat bij planologische fouten, de gemeente verantwoordelijk is. Later is er naar zijn zeggen wel gesproken over een eventuele andere oriëntatie van het bedrijf. OPP heeft bijvoorbeeld concreet voorstellen gedaan aan de gemeente om de ingang te verplaatsen en een geluidswal aan te leggen. Hier is volgens bedoelde aandeelhouder niet op gereageerd door de gemeente.

Onze gesprekspartner van ambtelijke zijde vertelde dat al in 2006 bij RO bekend was dat het niet goed zat met dit bestemmingsplan. Uit het concept masterplan de Strangen bleek dat er een hindercirkel lag met klasse 4 (dat wist men in 2001 ook al), die een probleem vormde. Het probleem was volgens onze zegsman, dat met het bedrijf geen overeenkomst is gesloten over het terugbrengen van het milieuprobleem tot klasse drie. Vanaf het begin is door de afdeling RO aangegeven dat eerst een schriftelijke overeenkomst met het bedrijf Pacton moest zijn gesloten voordat het bestemmingsplan Havengebied vastgesteld zou worden. Vanuit de OMD werd echter aangegeven dat eerst het bestemmingsplan moest worden vastgesteld en dat daarna de overeenkomst zou worden gesloten. Het bestaan van de hindercirkel had volgens onze zegsman van het begin af aan expliciet als een risico bestempeld moeten worden.

Een commissaris namens de gemeente geeft aan in de winter 2006-2007 in overleg geweest te zijn met Pacton. Met het bedrijf was deze commissaris naar ons werd meegedeeld aardig op weg om afspraken te maken over de bedrijfsvoering zodat de hinder tussen woningbouw en Pacton werd afgezwakt. Het betrof een aantal maatregelen, waaronder het verplaatsen van een geluidshinder opleverende ingang. Pacton was onaangenaam verrast toen de opvolger in het college van deze commissaris een onderzoek liet doen naar de bouw van een verzorgingshuis. Hiermee zou Pacton een risico lopen nog meer hinder van nieuwbouw te ondervinden. Dit was voor Pacton de aanleiding om tegen het bestemmingsplan in beroep te gaan bij de Raad van State. Bedoelde commissaris heeft geprobeerd de betrokken wethouders op andere gedachten te brengen. Toen dit mislukte was er een conflict met Pacton.

Een venoot namens de gemeente merkt op dat de gemeente niet uitgesproken heeft bereid te zijn om mee te werken, maar wilde onderzoeken of er mogelijkheden waren.

Een directeur namens OPP is van mening dat het bestemmingsplanplan “willens en wetens” (met betrekking tot de milieucirkel) in procedure is gebracht. Hij heeft ervaren dat er op dit punt spanningen waren binnen de gemeente.

Volgens de directeur namens de gemeente moet het een omissie geweest zijn dat risico’s met betrekking tot milieucirkels bij Pacton in de Haalbaarheidsstudie niet zijn onderkend. Pacton bestond immers en beschikte over de vereiste milieuvergunningen. In het plandeel Havengebied zouden de eigendommen van Pacton verworven worden, doch het bedrijf Pacton aan de Strangeweg/Nieuwelandstraat zou blijven bestaan. Deze directeur geeft aan dat met Pacton goede gesprekken werden gevoerd. Het verhandelde is in verslagen vastgelegd. Pacton heeft in die

gesprekken aangegeven met zijn kantoor naar het - te koop staande - wokrestaurant te willen verhuizen. Daarvoor had Pacton al een uitgewerkt plan laten maken. De hoofdentree voor de productie zou daarin verhuizen naar de Nieuwelandstraat en de fabrieksgebouwen aan de Strangeweg zouden door middel van een hoge wand, afgescheiden worden van de nieuw te bouwen woningen in het Havengebied. Met Pacton was voorts een deal dat de OMD de aanpassingen voor enkele milieuvorzieningen (ca. € 80.000,--) zou vergoeden. Op enig moment bleek dat het wokrestaurant van de een op de andere dag was verkocht aan de Woningstichting de Veste voor vestiging van het bejaardencentrum. Toen Pacton vernam dat burgemeester en wethouders bereid waren medewerking te verlenen aan een onderzoek of de bouw van een bejaardenhuis aldaar mogelijk zou zijn, heeft Pacton zijn medewerking aan de realisatie van de woningbouwplannen in het Havengebied stopgezet en de procedure bij de Raad van State tegen het bestemmingsplan voortgezet. Volgens bedoelde directeur mag worden vastgesteld dat de ontwikkeling van het Havengebied een grotere kans van slagen zou hebben gehad, wanneer Pacton de woklocatie had verworven en de gemeente zijn medewerking aan het onderzoek voor het vestigen op die locatie van een bejaardencentrum niet had gegeven.

In de gesprekken die wij voerden is uitgelegd dat het hardnekkig (tegen ambtelijke adviezen in) proberen om het zorgcentrum Oldenhaghen te vestigen op het terrein direct tegen het industrieterrein aan ("de chinees") in feite inhield dat het direct ernaast gelegen bedrijf Pacton op slot dreigde te worden gezet. Hierdoor ging een beginselafpraak (tot stand gekomen onder regie van de Drieslag) tussen Pacton en de gemeente over een aankoop door de gemeente van gronden in het plan Drieslag/oude havengebied volgens onze zegsman niet door. Pacton ging dwars liggen, wat in belangrijke mate leidde tot de vernietiging door de Raad van State van het bestemmingsplan.

Bij zijn aantreden had de huidige directeur namens OPP 40 jaar ervaring met projectontwikkeling. Hij is begonnen met een rondrit te maken door de stad. Zijn opdrachtgever had hem gevraagd op deze manier te starten. Hij had meteen de verwachting dat een milieucirkel rond Pacton tot afwijzing van het bestemmingsplan voor het Havengebied zou leiden. Hij verbaasde zich erover dat geen rekening was gehouden met deze milieucirkel.

Een commissaris namens OPP merkte nog op dat Pacton in 2009 surseance van betaling kreeg. Dat zou volgens hem aanleiding geweest moeten zijn tot overleg, maar er gebeurde niets. Zonder Pacton zou er kans tot bouwen zijn.

Grondaankopen Havengebied

Volgens een commissaris van gemeentezijde wilde De Veste aan het begin al een rol bij de derde slag, als participant dan wel als projectontwikkelaar. De reactie van de BV was: zou kunnen als projectontwikkelaar, maar niet nu. De verhoudingen tussen de gemeente en de Veste waren niet optimaal, wat te maken had met de werkwijze van de Veste als projectontwikkelaar. Deze commissaris heeft aan hogere grondprijzen geen herinnering meer. Hij ontleende aan verkregen informatie in ieder geval geen signaal dat het nodig maakte om het college of de raad te informeren.

Een venoot namens de gemeente zegt dat er wel een gevoel was dat de taxaties voor het Havengebied niet klopten, maar voor 2009 is dat volgens hem niet expliciet vastgesteld. Er is in het begin irritatie geweest over het uitblijven van geactualiseerde grondexploitaties. Tevens was er irritatie over de wijze waarop met de Veste werd omgegaan. Dit betrof een verzoek om deel te

nemen in de uitvoering van de derde slag. Aan dit laatste onderwerp is een vergadering van aandeelhouders gewijd, waarbij hij toehoorder was.

Genoemde vennoot heeft beschreven hoe grondtransacties verliepen. Er werden aan de gemeente verzoeken gedaan tot grondaankopen. Dit werd aangestuurd door de directie Drieslag. Als OPP met de aankoop akkoord was, ging de gemeente ook akkoord. De vennoot zag dit als een apart circuit, dat los stond van de gemeente. De door de gemeente bouwrijp gemaakte gronden zouden te zijner tijd inclusief toegerekende rente ingebracht worden in de Drieslag.

Volgens de aandeelhouder van de kant van OPP zou door gemeente aangekochte grond geleverd moeten worden op verzoek van de Drieslag. Art 9.3 van de SOK geeft dit volgens hem aan. Ter zake van de levering van aangekochte gronden van derden staat dat eerst vervaardigingshandelingen moeten worden verricht. Ook dit gaat naar de mening van de aandeelhouder op aangeven volgens de planning van de CV⁵⁷. Hij heeft daarbij aangetekend dat er nooit vervaardigingshandelingen zijn verricht en de Drieslag nooit heeft gevraagd om te leveren.

Volgens de directeur van de kant van de gemeente heeft de gemeente na aankoop van gronden voor het Havengebied in voorkomende gevallen opdrachten gegeven tot bijvoorbeeld sloop. Dit soort werk is door de directie OMD echter niet opgevat als vervaardigingshandelingen in termen van de SOK. Ook volgens de aandeelhouder namens OPP zijn ten behoeve van het Havengebied geen vervaardigingshandelingen verricht.

De directeur namens de gemeente heeft met klem naar voren gebracht dat na de start van de Ontwikkelingsmaatschappij De Drieslag Ommen BV/CV in februari 2004 door hem is vastgesteld dat er in de grondexploitatie ten aanzien van de verwerving van de eigendommen in het Havengebied onvolkomenheden voorkwamen. Op basis van taxaties voor het Havengebied moest worden vastgesteld dat de verwervingskosten op onteigeningsbasis beduidend hoger uit zouden komen dan in de grondexploitatie was opgenomen, Later is ook gebleken dat bijvoorbeeld de Gemeentewerf (1,2 mln.) in zijn geheel niet was opgenomen.

De aandeelhouder van de kant van OPP geeft aan dat in het begin was duidelijk dat de aankopen in de derde fase een moeilijk item waren. Reden ook waarom het beleid van aankopen “met de rem erop” is geformuleerd en overeengekomen.

Een aandeelhouder namens de gemeente zegt dat hij wel op de hoogte was van hogere grondprijzen, maar dat niet als een probleem zag, omdat er afname door de Drieslag zou zijn. Op aanvraag van de Drieslag zou de grond worden overgedragen. Dit betekent volgens hem dat het risico bij het bedrijf ligt. Materieel was de grond al bij het bedrijf. Deze aandeelhouder vraagt zich af of deze kwestie (de hogere kosten) niet sterker opgepakt had moeten worden. Hij verklaart de gang van zaken met de houding van de BNG, die inhield: we komen er uit. Dat was de basishouding. De gemeente richtte zich steeds op de maatschappelijke effecten. Er was immers de afspraak dat het risico maar 20 % zou zijn. De gemeente ging uit van de ervaring van OPP en vertrouwde erop dat de problemen van die

⁵⁷ Dit naar onze mening niet juist. Bij levering van grond die is aangekocht na de totstandkoming van de SOK is artikel 10.5 van toepassing, dat zegt dat levering plaatsvindt nadat de vervaardigingshandelingen zijn verricht. Bedoelde aandeelhouder zegde toe na te zullen gaan op welk artikel van de SOK hij doelt. Ondanks een herhaalde vraag van onze kant hebben wij deze informatie nog niet ontvangen.

kant opgelost zouden worden. Zij kreeg voor € 8 miljoen een sportpark en een bedrijventerrein. Bedoelde aandeelhouder merkt op dat het bedrijf zich ten tijde van de grondexploitatie 2008 misschien wel ging afvragen of men het nog wel in de hand had. In het college ging het vooral over de in te nemen positie in het bedrijf. Dit zal volgens bedoelde aandeelhouder zijn invloed hebben gehad op het wel of niet vaststellen van de grondexploitatie.

Volgens de directeur van gemeentezijde was de overschrijding van o.m. de grondaankopen diverse malen aan de orde het in het werkoverleg met de wethouder (wekelijks of tweewekelijks) en in het vooroverleg voor de vergaderingen van de RVC en de AVA. De reactie vanuit de partner OPP is steeds geweest: “het komt goed”. Er zijn subsidies, bijdragen van exploitanten, hogere vastgoedprijzen etc.

Een commissaris namens de gemeente zegt wel geweten te hebben dat de gronden duurder waren, maar dat binnen de discussie over minder winst ging en niet over het risico. In 2009 werd volgens deze commissaris het risico pas echt duidelijk.

De aandeelhouder namens OPP zegt over de grondaankopen voor het Havengebied dat daar vanaf het begin van de samenwerking spanning op zat. Hij licht dit vervolgens toe. In het begin was de strategie: niet te snel aankopen, afwachten en alleen zeer interessante aankopen doen om daarmee een juiste trend in het gebied te introduceren. Deze lijn aangeduid met “aankopen met de rem erop”, is ook later doorgezet. Afwachten was belangrijk omdat de planuitwerking en woningprogrammering nog niet vast stond en eerst een besluit van de gemeente nodig zou zijn ter zake van de onrendabele top, waarvoor juist de planuitwerking weer voldoende gedetailleerd moest zijn. Naar de aankopen zijn taxaties verricht. Op basis van de planuitwerking is een bestemmingsplanprocedure gestart en zijn de civieltechnische ramingen verricht. Om te weten te komen wat de verkoopwaarde van het gedachte woningprogramma zou kunnen zijn, is in vervolg op door OPP verrichte marktanalyses voorgesteld om BNG Vastgoedontwikkeling een marktanalyse te vragen met een grondbieding voor de ontwikkeling van de derde slag. Daarmee zou een optimaal en ook een realistisch beeld verkregen kunnen worden over de marktwaarde van het woningprogramma. Het overleg over dit voorstel heeft uiteindelijk 1,5 jaar geduurd. Indien deze bieding eerder was uitgebracht zou het evenwicht in detailniveau tussen de hoofdbestanddelen van een grondexploitatie, aankopen, civieltechniek en verkopen, beter zijn gehandhaafd. Uiteindelijk rechtvaardigde de hoogte van de bieding de eerdere verwachting dat de derde slag uitvoerbaar moest zijn. Binnen voornoemd proces en termijn kwam ook de Veste met een bod, waaraan een inbreng van die kant van € 5 miljoen was verbonden. Indien deze zou kunnen worden meegenomen in de samenwerking zou de haalbaarheid van de derde slag beter mogelijk zijn geweest.

In 2007 is de rem op de verwervingen losgelaten. Daarop volgden enkele aankopen met duidelijk een hoger kostenniveau. Op basis daarvan is vervolgens een nadere taxatie gemaakt welke leidde tot een groot tekort. Parallel daaraan stond het in de vorige alinea vermelde proces. De aankopen waren wel gedetailleerder bekend, maar niet de verkopen en civieltechnische ramingen. Daaraan is vervolgens gewerkt teneinde een objectief en evenwichtig beeld te geven in de grondexploitatie van de financiële effecten. Immers hogere aankopen zouden gecompenseerd kunnen worden door hogere verkopen. Een trend die in die tijd vaker voor kwam.

Toen uiteindelijk er een breder beeld ontstond en de eerste signalen van de kredietcrisis zich aankondigden is er op verzoek van de RVC een onafhankelijke taxatie gedaan, die uitwees dat de ramingen op zich wel in lijn van de eerdere ramingen lagen, maar er wel in resulteerden dat het

tekort in het plan omhoog liep, mede doordat het programma niet meer haalbaar was. Er werd een onafhankelijke taxatie gevraagd omdat bleek dat een contract was aangegaan met een makelaar op basis van verkoopcourtages.

Bedoelde aandeelhouder geeft aan dat juist in die periode door de directiewisseling vanuit OPP van die kant te weinig tegendruk was op de directeur van de kant van de gemeente, die wilde kopen. De directie mocht aankopen zolang binnen de budgetten werd gebleven. Maar daar hield de directie zich niet aan.

Toen dit bleek en ook bleek, uit de nadere analyses met vertaling naar de grondexploitatie, dat het tekort ernstig opliep, heeft de RVC op voorstel van BNG Gebiedsontwikkeling de aankopen stopgezet. Dat was rond 2008. Volgens de plandirecteur vanuit de gemeente lagen er echter nog verplichtingen. Die moesten worden afgewikkeld. De directeur van de kant van OPP heeft op enig moment verder geweigerd om verwervingsdossiers te ondertekenen.

Volgens bedoelde aandeelhouder is het proces van totstandkoming van een grondexploitatie die een evenwichtig beeld geeft van de kostenoverschrijdingen versus de hogere verkoopopbrengstmogelijkheden moeizaam geweest, als gevolg waarvan er tussentijds niet op tijd grondexploitatieherzieningen tot stand konden komen en toen die er lagen, het duidelijk was dat het hogere tekort niet meer was te compenseren. Deze aandeelhouder voegde hier nog eens aan toe, dat als de gemeente had ingestemd met een ander plan, zoals OPP aan de gemeente heeft voorgesteld, er binnen korte termijn een duidelijke grex zou hebben gelegen, waarin de financiële effecten eerder en in heldere aanduiding zouden worden weergegeven. Maar de gemeente wou dit niet omdat de raad had ingestemd met het oude plan en er anders veel discussie zou komen. Tot zover zijn toelichting.

Een commissaris namens OPP concludeerde dat het voorzichtig verwerven van grond (met de rem erop) niet in de praktijk is gebracht. Men is volgens deze commissaris actief aan het werven gegaan⁵⁸.

De directeur van de kant van de gemeente heeft aangegeven dat eenmaal in gang gezette procedures voor grondaankopen in verband met de van toepassing zijnde Wet Voorkeursrecht Gemeenten moeilijk stopgezet konden worden.

De directeur namens de gemeente heeft nog een ander probleem aangesneden. Dit betreft de financiering van de grondaankopen. Volgens de directeur is voor de gemeente steeds het bepaalde in de SOK het uitgangspunt geweest. De OMD heeft geen verzoek gehad de grond overgedragen te krijgen en omdat de OMD de grond nog niet nodig heeft, is er geen vraag om levering van die grond geweest. Om verpaupering van het gebied tegen te gaan heeft de OMD steeds aangegeven om de verworven opstallen meteen te slopen en dat de OMD daarnaast de kosten draagt van het onderhouden van de gronden tot het moment van levering. De OMD vergoedt aan de gemeente de totale verwervingskosten en bijkomende kosten (w.o. rentebijdrage) zoals in de SOK is bepaald. De gemeente financierde dus de aankoopkosten voor, om de rentekosten voor deze externe financiering te beperken. Omdat doorlevering van de grond aan de OMD niet direct plaatsvond, maar de gemeente wel de aankoopkosten betaalde, is om de rentekosten door de externe

⁵⁸ Zie ook paragraaf 5.4, onder relatie directie commissarissen.

voorfinanciering door de gemeente te kunnen beperken, in 2008 door de (gezamenlijke) directie van de OMD met de gemeente afgesproken dat bij de OMD nota's zouden worden ingediend door de gemeente om de voorgeschoten aankoopkosten – vooruitlopend op de definitieve levering – alvast vergoed te krijgen. De betaling van die nota's heeft niet plaatsgevonden. De discussie over de betaling daarvan is op het niveau van aandeelhouders/commissarissen blijven hangen. De directeur wijst er nog eens op dat hij in zijn overleg met de aandeelhouder en commissaris veelvuldig heeft aangekaart dat een voorschot op de door de gemeente voorgefinancierde grondaankopen niet door de OMD werd betaald.

Volgens OMD hebben RVC en AVA op 15 april 2009 besloten aankoop van gronden voorlopig stil te zetten. In notulen is daar niets over te vinden. De huidige commissaris namens OPP zegt dit vreemd te vinden. Begin 2009 is een beslissing genomen te stoppen met de aankopen. Bovendien is met betrekking tot een paar overeenstemmingen juridisch onderzoek verricht om te bezien in hoeverre er daadwerkelijk sprake was van overeenstemming, in de zin dat de aankoop vaststond. Deze commissaris stelt dat hierover vastgelegde besluitvorming is. Hij brengt nog in dat de hoge kosten van verwerving aanleiding zijn geweest tot een soort van recherche onderzoek. Hij heeft geen kennis van de stand van zaken van dit onderzoek⁵⁹. Dit gaat buiten hem om.

Het Sportpark

Volgens de aandeelhouder van OPP zijde zijn de overschrijdingen op het sportpark uitvoerig in de vergaderingen van de RVC aan de orde geweest. Hij verwijst naar de analyse van de directie van de Drieslag uit 2010 waarin de gehele gang van zaken binnen de samenwerking op een rij is gezet inclusief dit onderwerp. Later is er een hele discussie ontstaan over de ramingen en aanbestedingen. De overschrijdingen op het budget voor het sportpark zaten volgens de aandeelhouder namens OPP voor een belangrijk deel in de aanbestedingen. Verder bleek dat de uitgangspunten "1:1" en "NOC – NSF normen" elkaar niet verdragen. Er werden in een door de Drieslag geïnitieerde projectgroep besprekingen gevoerd met vertegenwoordigers van de sportverenigingen. Deze werd getrokken door de publieke directeur. Daar zat volgens bedoelde aandeelhouder politieke druk op. Er was een persoon vanuit OPP betrokken ten behoeve van het maken van de inventarisatie van de wensen. De eerste ramingen wezen uit dat deze binnen het budget zou kunnen worden gerealiseerd. De redenering van de Drieslag was steeds: als er een overschrijding is, moet die worden opgehoest in slag drie. De cruciale vraag was telkens of dat mogelijk was. Later is in ieder geval duidelijk geworden dat in deze discussies het uitgangspunt van 1:1 overname en overgang niet is gehanteerd. Inmiddels is het de aandeelhouder naar hij meedeelt ook duidelijk geworden dat de gemeente er anders in zat, immers die had de gedachte dat het tekort uiteindelijk door OPP betaald zou worden volgens de verdeling 80/20.

Een commissaris namens de gemeente uit de beginperiode van het project wijst erop dat de afspraak "1 op 1" was. Er zouden dus geen voorzieningen bij komen. Hij is niet bekend met kostenoverschrijdingen. Wel staat hem bij dat er meer waterberging moest zijn in verband met eisen

⁵⁹ Desgevraagd heeft het college ons meegedeeld dat er naar aanleiding van onduidelijkheden over grondtransacties onderzoek is uitgevoerd en dat daarbij geen onregelmatigheden aan het licht zijn gekomen. Het desbetreffende onderzoeksrapport hebben wij mogen inzien. Het gaf ons geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

van de kant van het Waterschap. Daarmee was in het bestemmingsplan geen rekening gehouden. De benodigde waterpartij zou later buiten het plan gerealiseerd worden.

Wat betreft de sportvelden is volgens de directeur van gemeentezijde sprake geweest van een drietal bestekken. Eén voor de aanleg van de natuurgrasvelden en infrastructuur, één voor de kunstgrasvelden en sportaccommodaties en tenslotte het bestek voor de opstallen. De belangrijkste overschrijding hield volgens hem verband met de verplichte Europese openbare aanbesteding van de opstallen. Slechts één inschrijver en een gespannen arbeidsmarkt. De overschrijding kon worden beperkt doordat versoberingen in de bouw werden doorgevoerd. De in de SOK opgenomen norm van 1:1 en NOC/NSF heeft volgens hem kostenverhogend gewerkt ten opzichte van de door OPP in de Haalbaarheidsstudie/grondexploitatie opgenomen bedragen.

Een aandeelhouder namens de gemeente geeft aan alleen op de hoogte te zijn van overschrijdingen als gevolg van te hoge aanbesteding. Verder wist deze ervan dat hoge verwachtingen waren gewekt bij de sportverenigingen.

Volgens een commissaris namens de gemeente is de raad in 2010 over de overschrijdingen concreet geïnformeerd. Bij die gelegenheid is aangegeven dat de eerste twee slagen (inclusief de overschrijding op het Sportpark) in totaal 2,1 miljoen verlies opleverden. De derde slag zou starten met een negatief saldo van € 5,1 miljoen. Het staat deze commissaris niet bij op welk moment hij van de overschrijding van het Sportpark op de hoogte was.

De huidige directeur van OPP zijde zegt zich bij zijn aantreden in 2008 bij het Sportpark onmiddellijk afgevraagd te hebben: "Kan dit allemaal ? Als dit maar goed gaat". De opdrachten waren toen al helemaal uitgezet. Deze directeur snapt niet wat de verklaring is voor de overschrijdingen op het Sportpark. Hoe dan ook was het project niet goed afgebakend. Hij vindt het zeer opmerkelijk dat er voor de clubgebouwen na veel touwtrekken een taakstellend bedrag werd afgesproken, dat vervolgens zonder voorafgaand signaal aan de commissarissen ruim is overschreden. Ook de gang van zaken met de grond was vreemd. Er is een bedrag van € 3,2 verantwoord als "bijdrage verplaatsing Sportpark", dat in feite een vergoeding betreft voor grond, die niet is geleverd. Het viel hem op dat de betrokken wethouder elke dinsdag binnen kwam lopen over sport, en nog weer problemen wilde oplossen die te maken hadden met de sportverenigingen, Daar verbaasde hij zich over en hij wilde hier ook niet aan meewerken. Hij heeft dit ook duidelijk kenbaar gemaakt aan de desbetreffende wethouder en aan zijn collega-directeur.

Bedoelde wethouder heeft ons desgevraagd meegedeeld dat hem naar zijn herinnering geen vragen van enige betekenis met betrekking tot extra voorzieningen hebben bereikt en dat hij met zijn vragen de intentie had een beperkte bijdrage te leveren aan een mogelijke oplossing van gesignaleerde problemen in de opleveringsfase.

De directeur namens de gemeente geeft aan dat wethouders niet bij hem kwamen met aparte zaken of verzoeken. Er was naar zijn mening een afspraak over wat gerealiseerd zou worden en daar hield men zich aan. De kostenstijging van de tribunes had volgens deze directeur te maken met gemaakte afspraken over de NOC*NSF normen.

Er waren geen richtlijnen op het gebied van budgettering. De huidige directeur namens OPP is in zijn onderzoek niet tegengekomen, dat er naar aanleiding van de eerste grote overschrijdingen op sport in 2005 over richtlijnen of procedures is gesproken. Ook heeft hij niet kunnen waarnemen of voorafgaand aan die overschrijding overleg heeft plaatsgevonden. Dat blijkt in ieder geval niet uit de RVC stukken.

Aan de huidige directeur namens OPP is de vraag voorgelegd hoe kan het dat de verschillenanalyse met betrekking tot het Sportpark pas in 2010 af was. En in dit verband: welke conclusie trekt u daar uit voor het functioneren OMD en wanneer was u bekend dat de overschrijding op het Sportpark € 6 miljoen bedroeg? De directeur antwoordde hier geen goede verklaring voor te hebben. Hij was kort na zijn aantreden (dat was in oktober 2008) van de overschrijdingen op de hoogte.

Dat de RVC in 2005 een overschrijding van € 1,3 op het sportpark accepteerde zou volgens de huidige commissaris namens OPP te maken kunnen hebben met de sfeer van “het kan niet op”. Hij wijst erop dat er toen geen directiereglement was. De toenmalige wethouder kwam volgens deze commissaris met “de meest gekke dingen” langs over sport. Of de overschrijdingen op sport van tevoren bekend waren weet hij niet. Wat het overleg met de sportverenigingen heeft ingehouden is hem evenmin bekend. Evenals zijn directeur vindt deze commissaris het heel vreemd dat zonder enig signaal niet binnen het taakstellend budget voor de clubgebouwen is gebleven. Dit ondanks afspraken met de RVC. Vervolgens heeft de RVC alles geaccepteerd.

De ORT

Een commissaris namens de gemeente zette uiteen op dat de onrendabele top het resultaat was van een rekensom, die een verlies liet zien voor het Havengebied. De gemeente heeft dit bedrag in de beginfase van het project gestort. Het gold als financiering. Deze commissaris had niet het gevoel dat hier sprake was van een probleem.

De discussie met betrekking tot de eerdere verstrekking van de bijdrage onrendabele top van de derde fase komt volgens de aandeelhouder namens OPP voort uit de eigendomssituatie van het nieuwe sportpark. De gronden van dat sportpark waren verworven door de gemeente en in de SOK is bepaald dat bij realisatie van de sportvoorzieningen de gemeente de gronden moest overdragen. De gemeente wilde dit evenwel niet omdat de gronden na aanleg van de sportvoorzieningen door de Drieslag weer terug overgedragen zouden worden aan de gemeente. Aan de overdracht zat ook een fiscaal aspect zoals verwoord in de SOK. Doordat de gemeente de overdracht niet wilde kon de BNG geen financiering verstrekken omdat de gronden niet onder hypotheekrecht konden worden gegeven aan BNG. In vervolg daarop heeft de gemeente voorgesteld de bijdrage in de onrendabele top eerder te verstrekken als financiering van de aanleg van de sportvoorzieningen. De gemeente heeft dit uitdrukkelijk betaald als bijdrage aan het plan, zo staat ook verwoord in het raadsvoorstel. Op basis van dit voorstel is afgesproken dat de Drieslag de gemeente zou verzoeken tot eerdere bijdragebetaling.

De directeur namens de gemeente geeft aan dat ten tijde van de besluitvorming over de realisatie van de Drieslag (11 september 2003) de raad in zijn besluit ook de dekking van de ORT heeft bepaald. De hoogte van het bedrag is in de stukken genoemd. De samenwerking is vastgelegd in de SOK waarin nogmaals de hoogte van het bedrag is aangegeven en het raadsbesluit voor partijen bindend is gemaakt. Daarom stond in het desbetreffende collegestuk dat de betaling conform de SOK was. De

directeur stelt nadrukkelijk dat er geen enkel misverstand behoeft te bestaan over het al dan niet doorgaan in de gekozen constructie van de derdeslag. De gemeente heeft de gehele onrendabele top ad. € 7,8 mln. betaald en daarmee de realisatie van de derde slag veilig gesteld. Overigens is dit de raad eerder (meerdere keren) geschreven en is door hem dit op vragen geantwoord.

Winst en risico

De directeur namens de gemeente koppelde terug naar zijn aandeelhouder en commissaris met betrekking tot het niet uitbetalen van de vergoeding voor winst en risico (verplicht volgens de SOK), waarbij hij er vanuit ging dat de verantwoordelijke aandeelhouder/commissaris het onderwerp binnen het college besprak. In de VVA en de vergaderingen van RVC, waar dit punt steeds door de directie aan de orde werd gesteld, bleef de directie vervolgens met lege handen staan. Volgens bedoelde directeur hebben de verschillende directeuren OPP de juistheid van het indienen van de nota's en daarmee de verschuldigheid van de vergoeding steeds onderschreven.

De huidige commissaris namens OPP stelt dat de OMD pas wil betalen als er winst is. Dit punt is naar zijn zeggen herhaaldelijk aan de orde geweest in RVC en AVA.

De aandeelhouder namens OPP legt uit dat de hoogte van het na te streven rendement door de gezamenlijke partijen een zeer belangrijk punt was in de discussie over het aangaan van de SOK met de gemeenteraad. De raad vond het percentage van 15 hoog in relatie tot het gangbare rentepercentage en de winst en risicopercentage zoals men dat kende van aannemers en ontwikkelende partijen. In de discussies is getracht uit te leggen dat deze percentages niet onderling vergelijkbaar zijn. Het rendementspercentage van OPP gaat alleen over het ingezette risicodragend vermogen, terwijl het winst en risicopercentage gaat over de gehele omzet. In de discussies met de raad bleef dit evenwel een zeer gevoelig punt. Reden waarom voor de vergelijkbaarheid het rendementspercentage is omgezet naar een winst- en risicopercentage. Een rendement op eigen vermogen van 15% komt bij een aanname van 1 op 2 financiering met eigen en vreemd vermogen neer op ongeveer 7% Winst+Risico op de omzet. Uiteindelijk is dit op het laatste moment voor ondertekening nog in de SOK gewijzigd. Bedoelde aandeelhouder geeft aan dat dit achteraf gezien in de SOK ongelukkig geformuleerd is.

Volgens laatstbedoelde aandeelhouder is het percentage van 7 alleen bedoeld om rekentechnisch de omvang van de winst te kunnen bepalen. Uitbetaling van de op deze wijze bepaalde winst kan evenwel eerst plaatsvinden indien beide partijen en de bank daarmee instemmen. Immers er moeten zoveel mogelijk marges in het plan worden gelaten om de risicobuffers te kunnen compenseren. Rekentechnisch wordt de winst bepaald op basis van de omzet per jaar. Daarmee is het winstbedrag dus te bepalen. Uit de tekst van de SOK kan evenwel worden afgeleid dat deze winst jaarlijks wordt uitgekeerd. Dat was niet de bedoeling, maar het verhoudt zich ook niet met de vennootschapsbepalingen en de aangegane kredietovereenkomst met de bank. Op basis van de tekst is evenwel zeer veel discussie ontstaan met de gemeente met name omdat deze "winst" op basis van de eerste grondexploitatieberekeningen door de financiële afdeling al was meegenomen in de begrotingsoverzichten. Afgezien dat herhaalde malen is uitgelegd dat dit niet de bedoeling was, is volgens de aandeelhouder een financieel beleid op nog te verkrijgen winst niet juist. Hij wijst er tenslotte op dat genoemde discussie enkele keren in de AVA aan de orde is geweest en als zodanig ook uiteindelijk geaccepteerd is door de gemeentelijke vertegenwoordiger.

Bedrijventerrein

De directeur OPP heeft uiteengezet dat er aan de kostenkant van het bedrijventerrein geen grote overschrijdingen zijn opgetreden. Aan de opbrengstenkant is naar zijn mening alleen het niet beschikbaar zijn van de locatie van het woonwagenkamp opvallend. Dit was wel voorzien in de Haalbaarheidsstudie. Naar aanleiding van een vraag over het tempo van de verkoop van gronden (liggen deze op schema, wat zijn de risico's met betrekking tot de verkopen?) deelde genoemde directeur mee dat zelfs iets meer wordt verkocht dan geraamd. De eerste verkopen waren in 2009. Van de 18 uit te geven hectares zijn er op dit moment 4 hectare verkocht. Een verkooptransactie van € 1,5 miljoen bleef ongeveer een jaar uit, omdat de stukken bij de gemeente bleven liggen, zonder dat daar een inhoudelijk argument bij kon worden gegeven. Dit speelde in 2010-2011.

De huidige commissaris namens OPP maakte een vergelijkbare opmerking: ondanks de mindere economische situatie is de verkoop gestart. Dit kan sneller indien de gemeente wat sneller in de besluitvorming zou zijn. Bepaalde zaken laten nu 1 tot 1,5 jaar op zich wachten⁶⁰.

5.8 Totaalbeeld

In de gesprekken die wij voerden is een veelheid aan opvattingen naar voren gekomen. Deels wijzen die in dezelfde richting, deels komen er tegenstellingen voor het voetlicht. Alles bijeen genomen vormen ze naar onze mening een bevestiging van de uitkomsten van ons dossieronderzoek.

Daarnaast komt indringend naar voren dat het feitelijk verloop van het project gaandeweg meer werd bepaald door persoonlijke opvattingen over rollen en interpretaties van afspraken en minder door een zakelijke werkwijze op basis van een overeenkomst. Dit ging gepaard met toenemende spanningen en verschillen van inzicht tussen betrokkenen. Opvallend is ook dat beide partijen blijkbaar niet instaat waren dit proces te doorbreken.

⁶⁰ Desgevraagd deelt het college ons mee de opmerkingen van de directeur en de commissaris niet te kunnen plaatsen. Wij hebben op dit punt geen nader onderzoek gedaan.

6. Onze conclusies

Wij hebben in de informatie die wij uit de gesprekken kregen geen aanleiding gevonden om onze bevindingen naar aanleiding van ons dossieronderzoek te herzien.

Dankzij de gesprekken zijn we wel een aantal zaken beter zijn gaan begrijpen. Eveneens kan de vraag waarom het liep zoals het liep, enigszins worden beantwoord. Vanuit deze invalshoek sluiten wij ons rapport af met een aantal conclusies en verklaringen.

In de aanloop naar het project en gedurende de eerste jaren van de uitvoering ervan overheerste de gedachte, dat de gemeente in OPP een zeer geschikte partner had gevonden met wie een ambitieus project kon worden uitgevoerd. Er was euforie. Ommen kon weer in beweging komen. De afdeling RO werd bewust buiten het project gehouden, omdat er snel gehandeld moest worden en de interne procedures als te traag werden ervaren. De gemeente maakte deze keuze ook, omdat zij een sterk vertrouwen had in de deskundigheid van OPP. Men hield zich daarom vooral met inhoud bezig en niet met bedrijfsvoering. Die was immers in goede handen bij OPP. Dat verklaart wellicht tevens waarom binnen de gemeente geen centraal aanspreekpunt voor het project is ingericht, dan wel geen control-functie is belegd. Pas veel later is van de kant van de gemeente ingezien dat te veel op basis van vertrouwen is gekoerst.

De keuze voor een CV-BV constructie volgde op een zeer bewuste keuze voor het buiten de deur zetten van het project. Zonder dat dit expliciet werd uitgesproken, is “buiten de deur” zo geïnterpreteerd, dat men dacht problemen in beginsel “binnen het bedrijf” te moeten oplossen. De raad zou pas geïnformeerd hoeven te worden als de financiële kaders in het geding zouden komen. Blijkbaar heeft men uit het oog verloren dat de CV-BV constructie destijds ook werd gekozen vanwege de gewenste transparantie naar buiten. Bovendien willen wij onderstrepen dat gekozen uitvoeringsvorm niets afdoet aan de informatie- en verantwoordingsplicht van het college in de richting van de raad.

OPP had vooral ervaring met de aanleg van bedrijventerreinen. De uitvoering van drie verschillende projecten in onderlinge samenhang was ook voor OPP nieuw. Dat is wel onderkend, maar desondanks lijkt ervoor gekozen te zijn de standaarden voor exploitatieberekeningen en rapportages te hanteren die bij het bedrijf gebruikelijk waren. De gevoerde gesprekken, maar ook diverse bepalingen in de SOK waarin expliciet naar de methodiek van OPP wordt verwezen, ondersteunen deze gedachte. De keuze voor een standaardbenadering verklaart wellicht ook dat aan het begin onvoldoende is ingezet op risicomanagement.

De euforie bij de gemeente werd ook gevoed door de “goede deal” die men gemaakt dacht te hebben met 80-20 verhouding in de deelname (OPP neemt voor 80 % risicodragend deel in OMD, de gemeente 20%). De opvatting was, dat OPP “per definitie” 80 % van het verlies draagt, waardoor de gemeente op een voordelige manier een sportpark, een bedrijventerrein en een woonlocatie kan realiseren. In de gesprekken komt dit in onze ogen pregnant naar voren. Naar ons werd meegedeeld kreeg OPP pas heel laat in de gaten dat de gemeente de SOK zo interpreteerde. Zij hield blijkbaar

geen rekening met de bepaling in de SOK over een te dekken “extra verlies”. Wij maken uit de gesprekken op dat OPP duidelijk een andere opvatting huldigt, namelijk dat de 80-20 verhouding uitsluitend betrekking heeft op het eigen vermogen van OMD.

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat niet diepgaand is stilgestaan bij de diverse rollen die in het samenwerkingsverband moesten worden ingevuld. Bovendien werd volgens een aantal gesprekspartners binnen en tussen de diverse gremia niet goed gecommuniceerd. Men had niet het gevoel in een samenwerkingsverband te werken en met name van gemeentekant voelden de bestuurders een gebrek aan kennis en ondersteuning. Daar werd echter niet zo zwaar aan getild, omdat men aannam dat “de grote broer” de problemen wel zou oplossen.

Het blijkt dat over het onderwerp Sportpark geleidelijk spanningen zijn ontstaan. De verhoudingen tussen de toenmalige directeuren werden hierdoor verstoord. Hetzelfde was het geval met betrekking tot grondaankopen. De sfeer van wederzijds vertrouwen is volgens een aantal van onze gesprekspartners vanaf 2006 geleidelijk verdwenen, toen er vanuit de gemeenteraad geluiden opkwamen over het eventueel stopzetten van de grote projecten. Na de vernietiging van het bestemmingsplan Havengebied door de Raad van State, begin 2009 is vervolgens wederzijdse irritatie ontstaan.

De vernietiging van genoemd bestemmingsplan had onder meer te maken met een van toepassing zijnde milieucirkel rond het bedrijf Pacton. Al ten tijde van de totstandkoming van de SOK bestonden daar verschillen van mening over tussen OPP (“het kan niet) en de gemeente (“het kan wel”)⁶¹. Om die reden is over dit onderwerp niets in de Haalbaarheidsstudie opgenomen, wat wij overigens zeer opmerkelijk vinden. Uit onze gesprekken maken wij op dat verschillen van inzicht binnen het college ten aanzien van Pacton ertoe hebben geleid dat een beginselafpraak met dit bedrijf uiteindelijk niet doorging. Pacton had toen geen vertrouwen meer in een bevredigende oplossing en ging vervolgens in beroep.

Met het vorenstaande kan naar onze mening voor een belangrijk deel worden verklaard waarom het liep zoals het liep. Naast de euforie rond het project, zijn in onze ogen twee factoren vooral bepalend geweest. In de eerste plaats is dit de wijze waarop de betrokken partijen hun rol opvatten, dan wel feitelijk invulden. In de tweede plaats waren dat de uitgangspunten en veronderstellingen van waaruit werd gehandeld.

Het heeft ons gezien het verloop van het project verbaasd dat wij tot 2009 over de rol van commissaris nauwelijks gedachteswisselingen zijn tegengekomen. Hetzelfde geldt voor de uitgangspunten, dan wel veronderstellingen ter zake van de 80-20 verhouding in de deelneming in OPP, het begrip “extra verlies”, de risico’s ten aanzien van de derde slag, het niet verwerken van de gestegen verwervingskosten in de grondexploitatie, de betekenis van de overschrijdingen van de budgetten voor het Sportpark, de naleving van de SOK etc.. Als deze onderwerpen al op de agenda kwamen, bleef het bij enkele korte opmerkingen of feitelijke constatering. Uit de stukken hebben wij de indruk gekregen dat de diverse vergaderingen weinig diepgang hadden. Er werden slechts in beperkt mate vragen gesteld, laat staan dat “de vraag achter de vraag “ aan de orde kwam. Onze gesprekken hebben deze indruk bevestigd.

⁶¹ Zie 5.7, onder Pacton.

Daarnaast willen we onderstrepen dat in de gesprekken van diverse kanten is bevestigd dat de interne aansturing binnen OMD tekort schoot, de control-functie onzichtbaar was, niet projectmatig werd gewerkt, onvoldoende toezicht werd uitgeoefend etc., etc. . De twee partijen hadden in deze manier van werken elk hun aandeel. De gemeente had te veel vertrouwen in de professionaliteit van OPP, van de kant van OPP is het project onvoldoende strak aangestuurd. Uitspraken van gesprekspartners uit OPP hoek bevestigen dit. OPP heeft naar onze mening de complexiteit en het risicogehalte van het project zwaar onderschat.

Het blijft moeilijk verklaarbaar waarom van de kant van OPP lijdzaam is toegezien, terwijl er als maar hogere overschrijdingen ontstonden op het Sportpark. Naar onze mening was er vanaf 2005 herhaaldelijk aanleiding voor de RVC om indringende vragen te stellen over oorzaken en gevolgen van overschrijdingen. Wij hebben dit soort vragen nauwelijks aangetroffen. Duidelijk actiepunten ter voorkoming van overschrijdingen troffen wij evenmin aan.

Ook is moeilijk te begrijpen dat de RVC geen grip kreeg op de grondaankopen. Het besluit in 2007 om voorzichtig verder te gaan “met de handrem erop”, terwijl toen ook een notitie voorlag waarin werd gesproken van een “uiterst kwetsbaar plan” getuigt in onze ogen van gebrek aan slagvaardigheid. Verder vinden wij dat er in 2005, toen de omvangrijke stijging van de verwervingskosten voor het Havengebied (destijds naar verwachting € 10 miljoen) aan de orde kwam, alle aanleiding was voor overleg tussen partijen over consequenties hiervan voor de samenwerking en wat de gemeente betreft voor het informeren van de raad. Wij stellen vast dat de raad destijds ten onrechte niet is geïnformeerd, waardoor deze niet de mogelijkheid heeft gehad een fundamentele keuze te maken. Wellicht heeft het uitgangspunt van het college, dat problemen binnen het bedrijf moeten worden opgelost eraan bijgedragen dat dit zo is verlopen.

Het is volgens ons overduidelijk dat een aantal zeer basale regels van goed projectmanagement, niet is gevolgd. De meest cruciale missers in dit opzicht vinden we het ontbreken van een duidelijke afbakening van het project aan het begin, het werken op basis van een SOK waarvan bekend was dat deze op fundamentele onderdelen een aantal onduidelijkheden bevatte, de tekortschietende invulling van rollen en verantwoordelijkheden, het gebrek aan transparantie in de uitvoering en het ontbreken van professioneel risicomanagement. Het gevolg is naar onze mening niet alleen geweest dat het project financieel en inhoudelijk uit de hand liep, maar ook dat het vinden van “oplossingen” een moeizame aangelegenheid is geworden. Tekenend is in dit verband dat een analyse van de verschillen tussen budget en werkelijkheid van het Sportpark maanden werk vergde en pas in 2010 kon worden afgerond⁶². Wij concluderen dat een fundamenteel gebrek aan regels en procedures een grote bureaucratische rompslomp heeft veroorzaakt, die het boekhoudkundig verlies op de Drieslag nog met een fors extra bedrag heeft verhoogd.

Gedurende het gehele traject is de raad in onze ogen onvoldoende geïnformeerd geweest. Over de informatievoorziening door OMD aan de deelnemende partijen zijn aan het begin geen duidelijke afspraken gemaakt. Er werd uitgegaan van de systematiek van OPP, zonder dat de vraag is gesteld of deze aanpak wel toereikend was. Wij vinden dat gezien de omvang en de importantie van het project een tekortkoming. Vervolgens werd lange tijd volstaan met mondelinge toelichting en stond

⁶² Deze analyse vond plaats op verzoek van de onderzoekscommissie de Drieslag.

bovendien vermeende vertrouwelijkheid van informatie in de weg dat de raad voldoende op de hoogte werd gebracht.

Onze algemene conclusie blijft dat het beleid ten aanzien van de Drieslag en de uitvoering van dit project zeer ver af staan van wat op grond van normen van goed bestuur mag worden geëist. Het project is naar onze mening in de voorbereidingsfase onvoldoende afgebakend en de sturing en beheersing tijdens de uitvoering was volgens ons, gezien de complexiteit van de context en de daarmee verband houdende risico's, zwaar onder de maat.

Wij hebben ervan afgezien om aanbevelingen te formuleren. Wij gaan ervan uit dat betrokkenen aan de hand van ons onderzoek het beste zelf hun leerpunten kunnen benoemen c.q. hun weg naar oplossingen kunnen zoeken. Ze kunnen daarbij gebruik maken van de bij ons onderzoek beschreven uitgangspunten van goed bestuur.

Bijlage 1 Motie de Drieslag

De raad van de gemeente Ommen in vergadering bijeen op donderdag 26 november 2009;

Constaterend;

Dat de Raad met verbijstering kennis heeft genomen van het feit dat de aankopen in het Havengebied zijn stopgezet;

- Dat daarmee feitelijk het project De Drieslag is stopgezet en niet verder conform plan wordt uitgevoerd;

Overwegende;

- Dat dit feit de gemeente ernstig schaadt;
- Dat de Raad snel en gedegen in de gelegenheid moet zijn deze kwestie in al haar aspecten te beoordelen;

Verder overwegende;

Dat de Raad daarom een onderzoek moet doen dat zich onder meer dient te richten op:

- a. de informatievoorziening;
- b. de financiële risico's en mogelijke schade;
- c. de oorzaken;
- d. de context, waaronder de (politieke) verantwoordelijkheid;

Voorts overwegende;

- Dat de resultaten van dat onderzoek ten spoedigste beschikbaar dienen te zijn;
- Dat ten behoeve van dit onderzoek een onafhankelijke externe deskundige/onderzoeker ter ondersteuning dient te worden ingeschakeld om de juiste en volledige feiten boven water te krijgen en om het geven van een onafhankelijk oordeel mogelijk te maken;

b e s l u i t:

1. Een commissie op grond van artikel 155 a Gemeentewet in het leven te roepen welke commissie zonodig de bevoegdheid gegeven is artikel 155 c lid 5 van toepassing te verklaren;
2. Dit besluit op de kortst mogelijke termijn nader uit te werken.

Bijlage 2 Samenstelling van de onderzoekscommissie en zijn ondersteuning

Op basis van kandideren door de fractievoorzitters droeg de voorbereidingscommissie de volgende raadsleden voor:

CDA: mevrouw E.J. Bakelaar

LPO: de heer L.G.M. Bongers

VVD: de heer G.B. Nijhuis

ChristenUnie: de heer F.C.Th. van der Mooren

D66OMMEN: de heer G.D. Nijhuis

PvdA: de heer G.S. de Jonge

Raadsgriffier de heer J.A.R. Tenkink werd voorgedragen als commissiegriffier onderzoekscommissie De Drieslag en als zijn plaatsvervanger mevrouw P. Mulder (griffiemedewerkster).

Op 1 april 2010 heeft de raad deze voordracht goedgekeurd.

Drs. Louis J.F. Dolmans (Dolmans Opleiding & Onderzoek) heeft het onderzoek in opdracht van de commissie uitgevoerd.

Bijlage 3 Plan van aanpak Raadsonderzoek de Drieslag

Inleiding

De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 18 februari 2010 besloten tot het instellen van een voorbereidingscommissie raadsonderzoek project De Drieslag. De raadsopdracht houdt in: het voorbereiden en inrichten van het raadsonderzoek door het opstellen van een Plan van Aanpak.

Dit Plan van Aanpak wordt geagendeerd voor de raadsvergadering van donderdag 1 april. Als de raad hiermee akkoord gaat en de leden van de onderzoekscommissie in dezelfde raadsvergadering benoemt, kan de raadsonderzoekcommissie De Drieslag aan de slag.

De voorbereidingscommissie Drieslag bestond uit: mevrouw E.J. Bakelaar, (CDA), mevrouw A.E. Stegeman-Drijber* (D66OMMEN), en de heren G.J. Bolks (ChristenUnie), G.B. Nijhuis (VVD), C. Hofstee (PvdA) en A. Ringsma* (LPO). De heer G. Smelt was technisch voorzitter. Raadsgriffier de heer J.A.R. Tenkink ondersteunde deze voorbereidingscommissie.

*Mevrouw Stegeman kon niet aanwezig zijn bij de vergadering van de voorbereidingscommissie, maar zij leverde wel schriftelijke inbreng. De heer Ringsma was wegens ziekte afwezig.

Omschrijving project De Drieslag

In drie delen (slagen) veranderen in Ommen locaties voor sportbeoefening, wonen en werken. De sportverenigingen zijn verhuisd van De Rotbrink naar het nieuwe sportpark Westbroek. De Rotbrink is herontwikkeld tot werklocatie en het Havengebied krijgt (volgens plan) vooral een woonfunctie. De Drieslag bestaat uit 3 plandelen. Realisatie van het ene plandeel en daarmee het verschuiven van de functie kan niet los worden gezien van de uitvoering van de andere plandelen. Ze zijn dus aan elkaar gekoppeld. De gemeenteraad ging in 2003 akkoord met uitvoering van De Drieslag.

De derde slag van De Drieslag, het Havengebied, moet nog gemaakt worden. Het bestemmingsplan voor het Havengebied, dat voorziet in de bouw van in totaal 371 woningen, is door de Raad van State nietig verklaard. Wel zijn er grondaankopen gedaan in het plangebied. Dat resulteert in een fors tekort op grondexploitatie. Voor de Ontwikkelingsmaatschappij De Drieslag was dit aanleiding om de grondaankopen in het Havengebied voorlopig stop te zetten en tot een heroriëntatie op het plan Havengebied te komen.

Omschrijving raadsonderzoek

De raad heeft op 26 november 2009 bij motie een uitspraak gedaan over het organiseren van een raadsonderzoek naar het project De Drieslag. De directe aanleiding was het stopzetten van grondaankopen in het plandeel Havengebied. Daardoor is dit onderdeel van De Drieslag, voorlopig, stilgelegd. De focus van het raadsonderzoek ligt vooral op de ontwikkelingen, de gang van zaken, betreffende deze derde slag, het plandeel Havengebied. In het bijzonder wordt hierbij het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur beschouwd. Dat alles gericht op waarheidsvinding rond de ontwikkelingen van het Havengebied. In dat kader moet duidelijk worden welke financiële risico's er zijn voor de gemeente als gevolg van het stopzetten grondaankopen Havengebied.

Ook de informatievoorziening van het college richting gemeenteraad wordt onder de loep genomen. Hebben de verantwoordelijke bestuurders de raad tijdig en adequaat geïnformeerd over de ontwikkelingen Havengebied/Drieslag?

De rol en positie van deze bestuurders binnen de pps-constructie (publiek-private-samenwerking), waarop de Ontwikkelingsmaatschappij De Drieslag is gebaseerd, verdient nader onderzoek. Het is belangrijk te weten hoe

de juridische positie is van de bestuurders in de Ontwikkelingsmaatschappij in relatie tot hun (gemeente) bestuurlijke verantwoordelijkheden en hoe de verantwoordelijke collegeleden hun publiekrechtelijke taken binnen het Drieslag-project kunnen uitoefenen en dat tot nu toe hebben gedaan. Is de publieke regierol voldoende ingevuld en waargemaakt? Was er sprake van “good governance”?

Ook de verhouding tussen het publieke deel (gemeente) en het private deel (OPP, nu BNG Gebiedsontwikkeling BV) zal goed in beeld gebracht moeten worden.

De voorbereidingscommissie beperkt zich in dit plan van aanpak bewust tot een vrij brede omschrijving van het raadsonderzoek. Wij vinden het beter en ook zuiver dat de onderzoekscommissie, na benoeming in de raadsvergadering van 1 april, zelf de onderzoeksvragen nader specificeert.

De voorbereidingscommissie is van mening dat er een rapport op tafel moet komen waarin helder wordt aangegeven welke lessen het gemeentebestuur van Ommen kan en moet trekken uit de gang van zaken van het project De Drieslag en in het bijzonder het plandeel Havengebied.

Inrichting van het raadsonderzoek

De hoofdlijnen voor inrichting van het raadsonderzoek project De Drieslag staan in de Verordening op het onderzoeksrecht van de raad (op 15 december 2009 vastgesteld).

De voorbereidingscommissie adviseert de daarin vermelde bevoegdheden en instrumenten te gebruiken voor het raadsonderzoek.

Uitvoeren dossieronderzoek, verzamelen feitenmateriaal.

Het verzamelen van feiten is essentieel. Een grondig dossieronderzoek moet zich niet alleen uitstrekken over de periode vanaf de besluitvorming in de raad (2003) tot nu toe. Belangrijk is ook om goed inzicht te krijgen in de periode die vooraf ging aan het raadsbesluit voor realisatie van De Drieslag. Op deze manier krijgen we meer duidelijkheid over de planvorming in het allereerste stadium en de positie van het toenmalige college daarbij. Ook de politiek/maatschappelijke context van die tijd wordt in beeld gebracht.

Dit alles levert een feitenrelaas op. De onderzoekscommissie kan op basis daarvan een brede analyse maken: financieel, bestuurlijk, juridisch.

De voorbereidingscommissie adviseert om tijdens het proces regelmatig terug te koppelen naar de raad. Dat kan mondeling via de commissievoorzitter of via voortgangsberichten. Als dat nodig is kan er dan ook afgestemd worden over eventuele aanpassing/aanvulling van onderzoeksvragen.

Verkennde, informatieve gesprekken

Het is de vraag of dossieronderzoek voldoende helderheid geeft voor de onderzoekscommissie om tot een adequaat feitenrelaas te komen. Tijdens zo'n dossier/archiefonderzoek komen meestal aanvullende vragen naar boven en zal er behoefte zijn aan nadere verklaring en uitleg van direct betrokkenen zoals bestuurders, ambtenaren. Daarom bestaat de mogelijkheid voor verkennende, informatieve gesprekken die overigens niet openbaar zijn. Deze gesprekken staan los van de hoorzittingen.

Organiseren openbare/besloten verhoren (eventueel onder ede)

De onderzoekscommissie heeft de bevoegdheid om getuigenverhoren te organiseren waaraan meewerken: (oud) burgemeesters, (oud)wethouders, (oud)raadleden en (oud)ambtenaren gemeente Ommen. In principe is het mogelijk andere personen te verzoeken om medewerking aan het onderzoek te verlenen. Deze medewerking kan alleen gebeuren op vrijwillige basis.

Uiteraard maakt de onderzoekscommissie een selectie van personen die gezien de reikwijdte van het Drieslagonderzoek in aanmerking komen voor uitnodiging voor een hoorzitting. Het is aan deze commissie om te bepalen of deze hoorzittingen openbaar of besloten zijn. Ook geeft de onderzoekscommissie aan of personen wel of niet onder ede getuigen. In feite is dit de beslissing of de onderzoekscommissie (in opdracht van de raad) gebruik maakt van het enquêterecht. Genoemde verordening maakt dat mogelijk.

Maar het kan evengoed blijven bij een gedegen raadsonderzoek.

Leveren eindrapportage met feitenrelaas, conclusies en mogelijk aanbevelingen

De onderzoekscommissie doet verslag van haar bevindingen in een (eind)rapportage aan de gemeenteraad. Dit rapport bevat het feitenrelaas en de conclusies die de commissie trekt. Aanbevelingen kan men in principe ook doen. Maar dit kan ook aan de raad zelf worden overgelaten. Zoals opgemerkt op pagina 2 van dit Plan van Aanpak kan ook aan de orde komen welke financiële risico's er zijn voor de gemeente als gevolg van het stopzetten of voortzetten van de grondaankopen in het Havengebied.

Ambtelijke bijstand en externe ondersteuning

De onderzoekscommissie zal ambtelijke ondersteuning nodig hebben. Hoeveel en in welke mate is in dit stadium lastig aan te geven. In elk geval wordt het nodige gevraagd van de griffie. Gezien de veel reguliere werkzaamheden is het gewenst om speciaal voor het Drieslag-onderzoek de secretariële griffiefunctie te versterken gedurende de looptijd van dit onderzoek. De kosten voor tijdelijke uitbreiding griffie (16 uur per week) bedragen € 5000,- voor de looptijd van het onderzoek.

De voorbereidingscommissie stelt voor dat naast de ambtelijke ondersteuning door de griffie ook externe deskundigheid ingehuurd wordt. Daarbij moet wel maatwerk worden geleverd. Dat betekent: goed bekijken wat precies nodig is aan kennis en ervaring op de verschillende gebieden en aspecten van het project de Drieslag.

Financiële deskundigheid in combinatie met onderzoeksvaardigheden zullen van buiten de gemeentelijke organisatie moeten komen. Het ligt voor de hand voor dit specifieke onderdeel de gemeenteaccountant Deloitte te betrekken. Navraag leert dat hiervoor globaal gerekend moet worden op een bedrag van € 20.000,-.

De voorbereidingscommissie stelt voor dat de raad op 1 april een krediet beschikbaar stelt van € 25.000,- waarmee de onderzoekscommissie een start kan maken. Het is aan de commissie zelf om te bekijken of genoemd krediet voldoende is. Zo niet dan moet de gemeenteraad om een aanvullend krediet worden gevraagd.

Planning

De onderzoekscommissie, die op 1 april wordt benoemd door de raad, gaat snel aan de slag. De verwachting is dat men zeker 3 maanden nodig heeft om met een rapport te komen. Het is moeilijk in dit voorbereidende stadium een goede tijdinschatting te maken. Dat heeft mede te maken met het aantal personen dat de commissie denkt te moeten horen. Het voorbereiden en uitvoeren van de gesprekken kan tijdrovend zijn. Datzelfde geldt voor het archief/dossieronderzoek. De voorbereidingscommissie veronderstelt dat genoemde werkzaamheden zeker drie maanden in beslag zullen nemen: april t/m juni. De eindrapportage zou dan eind augustus kunnen worden opgeleverd waarna in september de behandeling en besluitvorming volgt in de gemeenteraad (donderdag 30 september).

Bijlage 4 Verordening op het onderzoeksrecht (enquête) van de raad

Besluit van de raad van de gemeente Ommen van 15 december 2009, kenmerk GR/R/09-0300.

Artikel 1

begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. onderzoek: een onderzoek als bedoeld in artikel 155a, eerste lid, van de Gemeentewet;
- b. onderzoekscommissie: een commissie als bedoeld in artikel 155a, derde lid, van de Gemeentewet.

Artikel 2

instellen van het onderzoek/onderzoekscommissie

1. Op voorstel van een of meer van zijn leden kan de raad besluiten een onderzoek in te stellen.
2. Zo snel mogelijk na dit besluit stelt de raad een onderzoekscommissie in van tenminste drie leden.
3. De raad wijst desgewenst een genoegzaam aantal plaatsvervangende leden aan.
4. De raad stelt een raming vast van de kosten, welke naar zijn oordeel voor het onderzoek in een bepaald jaar zijn vereist, en brengt deze ter kennis van het college.

Artikel 3

voorzitter/plaatsvervangend voorzitter

1. De leden van de onderzoekscommissie kiezen uit hun midden een voorzitter, een plaatsvervangend voorzitter en een secretaris.
2. De voorzitter is belast met:
 - a. het leiden van de beraadslaging en zitting;
 - b. het handhaven van de orde;
 - c. het doen naleven van bij of krachtens deze verordening gestelde regels;
 - d. hetgeen deze verordening hem verder opdraagt.

Artikel 4

beëindiging van het lidmaatschap

1. Het lidmaatschap van de onderzoekscommissie eindigt indien:
 - a. de raad besluit tot opheffing van de onderzoekscommissie;

- b. een lid ophoudt lid te zijn van de raad;
 - c. de onderzoekscommissie besluit een lid van zijn commissie te horen;
 - d. een lid ontslag neemt.
2. Een lid van de onderzoekscommissie kan op elk moment ontslag nemen. Hiervan brengt hij de raad en de voorzitter van de onderzoekscommissie zo spoedig mogelijk schriftelijk op de hoogte.
 3. De raad kan een lid van de onderzoekscommissie slechts ontslaan indien hiertoe een gemotiveerd voorstel door de onderzoekscommissie is gedaan.
 4. In openstaande vacatures wordt zo spoedig mogelijk voorzien.
 5. De leden 1 tot en met 3 zijn van overeenkomstige toepassing op de plaatsvervangende leden.

Artikel 5

bevoegdheden van de onderzoekscommissie

1. De onderzoekscommissie besluit alvorens het eerste getuigenverhoor plaatsvindt of getuigen uitsluitend verhoord worden na het afleggen van de eed of belofte.
2. De onderzoekscommissie kan buiten de in artikel 155b, eerste lid, van de Gemeentewet genoemde personen tevens anderen verzoeken om medewerking aan het onderzoek te verlenen. Laatstgenoemde medewerking geschiedt slechts op vrijwillige basis.
3. De onderzoekscommissie kan besluiten derden in te schakelen voor het uitvoeren van opdrachten die zij in het kader van de onderzoeksopdracht en de uitoefening van haar taak nodig acht.
4. De onderzoekscommissie kan in het belang van het onderzoek in beslotenheid met een ieder verkennende en informatieve gesprekken voeren, welke als zodanig geen onderdeel van het onderzoek uitmaken.
5. De onderzoekscommissie kan de bovengenoemde bevoegdheden, met uitzondering van het houden van verkennende gesprekken, uitsluitend uitoefenen indien ten minste drie van haar leden aanwezig zijn.
6. De onderzoekscommissie besluit met meerderheid van stemmen.
7. De onderzoekscommissie stelt een protocol vast waarin is vastgelegd op welke wijze contacten met personen als bedoeld in artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet, en derden plaatsvinden.

Artikel 6

ambtelijke bijstand

1. De raad benoemt ter ondersteuning van de onderzoekscommissie een commissiegriffier.
2. De commissiegriffier is bij iedere zitting aanwezig en kan zich laten ondersteunen door andere medewerkers.
3. Bij zijn verhindering of afwezigheid wordt zijn plaats ingenomen door een daartoe door de raad aangewezen vervanger.

Artikel 7

zittingen

1. De voorzitter van de commissie bepaalt plaats en tijdstip van de zitting en brengt die ter openbare kennis.
2. De voorzitter roept de leden van de onderzoekscommissie, getuigen en deskundigen ten minste twee weken voor de zitting op.
3. Binnen drie werkdagen na verzending van de oproep kunnen de getuigen en deskundigen onder opgave van redenen de voorzitter verzoeken het tijdstip van de zitting te wijzigen.
4. De beslissing van de voorzitter op dit verzoek wordt uiterlijk één week voor het tijdstip van de zitting aan de betrokken getuige of deskundige medegedeeld.
5. De getuigen en deskundigen worden in een openbare zitting van de onderzoekscommissie gehoord. De onderzoekscommissie kan om gewichtige redenen besluiten een verhoor of een gedeelte daarvan niet in het openbaar af te nemen. De leden van de commissie en de commissiegriffier, alsmede de overige aanwezige medewerkers, bewaren geheimhouding over hetgeen hun tijdens een besloten zitting ter kennis komt.

Artikel 8

toehoorders en de pers

1. De toehoorders en vertegenwoordigers van de pers kunnen uitsluitend op de voor hen bestemde plaatsen openbare zittingen bijwonen.
2. Het geven van tekenen van goed- of afkeuring of het op andere wijze verstoren van de orde is verboden.
3. De voorzitter is bevoegd, toehoorders die op enigerlei wijze de orde van de vergadering verstoren, te doen vertrekken.

Artikel 9

geluid- en beeldregistraties

Degenen die tijdens de zitting geluid- dan wel beeldregistraties willen maken doen hiervan mededeling aan de voorzitter en gedragen zich naar zijn aanwijzingen.

Artikel 10

verslaglegging zitting

1. De commissiegriffier draagt zorg voor de verslaglegging van de zitting.
2. Het verslag vermeldt de namen van de aanwezigen en hun hoedanigheid voor zover van belang.
3. Het verslag houdt tenminste een zakelijke vermelding in van wat over en weer is gezegd en wat verder ter zitting is voorgevallen.
4. Het verslag verwijst naar de op de zitting overgelegde bescheiden, die aan het verslag kunnen worden gehecht.

5. Het verslag wordt ondertekend door de voorzitter en de commissiegriffier.

Artikel 11

informatief gesprek

1. Bij een informatief gesprek zijn tenminste drie leden van de onderzoekscommissie aanwezig, alsmede de commissiegriffier.
2. De commissiegriffier draagt zorg voor de verslaglegging van informatieve gesprekken.
3. Het verslag vermeldt de namen van de aanwezigen en hun hoedanigheid voor zover van belang.
4. Het verslag houdt tenminste een zakelijke vermelding in van wat over en weer is gezegd en wat verder tijdens het gesprek is voorgevallen.
5. Het verslag verwijst naar tijdens het gesprek overgelegde bescheiden, die aan het verslag kunnen worden gehecht.
6. Het verslag wordt ondertekend door de voorzitter en de commissiegriffier.

Artikel 12

verkennend gesprek

1. Een verkennend gesprek kan, behalve door één of meer leden van de onderzoekscommissie, worden gevoerd door een derde die op grond van artikel 5, derde lid, door de onderzoekscommissie is ingeschakeld voor het uitvoeren van opdrachten in het kader van het onderzoek.
2. Van verkennende gesprekken wordt een verslag gemaakt waarin in elk geval wordt vermeld:
 - a. de namen van de aan- en afwezige leden;
 - b. de namen en functies van eventuele andere aanwezigen;
 - c. een zakelijke weergave van het besprokene.

Artikel 13

beraadslagingen

1. De onderzoekscommissie beraadslaagt indien een lid dat nodig acht.
2. De onderzoekscommissie kan achter gesloten deuren beraadslagen.
3. Van beraadslagingen wordt een verslag gemaakt waarin in elk geval wordt vermeld:
 - a. de namen van de aan- en afwezige leden;
 - b. de namen en functies van eventuele andere aanwezigen;
 - c. een weergave van gemaakte afspraken;
 - d. een weergave van actiepunten die voortvloeien uit de vergadering.
4. De onderzoekscommissie kan besluiten om een woordelijk verslag van een bijeenkomst of een deel daarvan op te stellen.

Artikel 14

vertrouwelijkheid

De leden van de onderzoekscommissie gaan vertrouwelijk om met informatie die niet nadrukkelijk openbaar is totdat de onderzoekscommissie in een bijeenkomst waarbij tenminste drie leden aanwezig zijn heeft besloten de informatie openbaar te maken.

Artikel 15

rapportage

1. De commissie doet verslag van haar bevindingen in een onderzoeksrapport en biedt dit aan aan de raad.
2. Op verzoek van een lid van de commissie wordt in het onderzoeksrapport of een onderdeel daarvan melding gemaakt van een afwijkend gevoelen.

Artikel 16

verordening op de raadscommissies

De verordening op de raadscommissies is niet van toepassing.

Artikel 17

inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Artikel 18

citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening op het onderzoeksrecht (enquête) van de raad.

Bijlage 5 Normenkader goed bestuur

Zolang er bestuur is bestaan er normen voor goed bestuur. De oudste betreffen de rechtmatigheid en de efficiency. Normen voor effectiviteit van beleid zijn meer gangbaar geworden in de jaren 20 van de vorige eeuw.

Good governance is de internationaal ingeburgerde term voor goed bestuur. In 1996 heeft het Ministerie van Financiën voor het eerst een handleiding “Government Governance” uitgebracht⁶³. Daarmee werd de aandacht gevraagd voor de steeds groter wordende vraag naar transparantie en verantwoording. In dezelfde tijd (1997) publiceerde de commissie Peters het rapport “Corporate Governance”. De belangstelling voor governance heeft zijn beginpunt in de wereld van de grote ondernemingen en is een rechtstreeks gevolg van een aantal grote affaires in de vorm van beurschandalen, faillissementen, slecht geïnformeerd management, mismanagement, falend toezicht en fraude. In deze context staat het thema al jaren lang in de schijnwerpers. Goed bestuur blijkt noodzakelijk te zijn, slecht bestuur levert debacles op.

Het vertrekpunt van de governance- gedachte is dat organisaties aan belanghebbenden moeten kunnen laten zien dat zij hun doelen halen en goed functioneren. Daar hoort goed verantwoord worden bij. In de praktijk wordt verantwoord worden vaak vooraf gegaan door toezicht in opdracht van belanghebbenden. De kern van governance is dat er een hechte samenhang dient te zijn tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoord worden, waarbij aan deze termen de volgende betekenis wordt toegekend:

- **Sturen:** richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, ondermeer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van de processen;
- **Beheersen:** het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures, zodat de bestuurders de zekerheid krijgen, dat de organisatie blijvend de goede richting uitgaat;
- **Toezicht houden:** vaststellen namens belanghebbenden door aangewezen of benoemde functionarissen dat de organisatiedoelen worden gerealiseerd, maar ook dat de organisatie aan specifiek gestelde eisen voldoet;
- **Verantwoorden:** over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden informatie verschaffen, die het recht geeft op decharge.

De samenhang tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoord worden dient op alle niveaus van aansturing tot uitdrukking te komen. Dit kan betreffen:

- het College, dat verantwoording aflegt aan de Raad;
- de zelfstandige rechtspersoon, de verbonden partij, die verantwoording aflegt aan het College;
- de Raad, die verantwoording aflegt aan de burger.

⁶³ De geactualiseerde versie van dit rapport (11-03- 2006) is te vinden op www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/jubileum_rapport_50_jaar_dar_voorh_cad.pdf

De beschreven samenhang dient gewaarborgd te zijn, dat wil zeggen dat er maatregelen zijn genomen die zeker stellen dat deze tot stand komt en blijft bestaan. De samenhang moet ook transparant zijn, dat wil zeggen dat de verbanden zichtbaar zijn. Met andere woorden, beschreven procedures bepalen hoe het moet en er is informatie aanwezig over hoe het feitelijk gaat.

Een duidelijk governance systeem is noodzakelijk voor het dragen van verantwoordelijkheid en voor het afleggen van verantwoording. Zonder goede beheersing is het onmogelijk om goed verantwoording af te leggen en goede beheersing is alleen maar mogelijk als sprake is van goede sturing.

De gedachte is dat het bij delegatie van taken en bevoegdheden vanzelfsprekend is dat over uitvoering verantwoording wordt afgelegd. De praktijk laat echter zien dat dit helemaal niet vanzelfsprekend is. Vandaar dat de invoering van governance vooral nadruk legt op versterking van toezicht en verantwoording. Volgens het geactualiseerde government- rapport van Financiën (2006) is het inmiddels “een vaststaand gegeven” dat burgers in toenemende mate zekerheid wensen te krijgen over de vraag of overheidsbestuurders met hun activiteiten het realiseren van de politieke doelstellingen waarborgen.

De versterking van de verantwoording zou met name tot uitdrukking moeten komen door in de verantwoording ook uiteen te zetten hoe de interne bedrijfsvoering (de interne beheersing) werkt en door waarborgen te creëren voor de onafhankelijkheid en de bevoegdheden van de toezichthouders. Verder wordt erop gewezen dat het governance model een dynamisch karakter heeft.

Wij hanteren in ons onderzoek een aantal algemene normen voor goed bestuur. Deze hebben wij ontleend aan een studie van de Algemene Rekenkamer naar “Goed bestuur tussen publiek en privaat” (oktober 2006)⁶⁴. Ze zijn algemeen aanvaard en komen in min of meer dezelfde bewoordingen in alle codes voor publieke governance terug. Het betreft:

- **Transparantie:** relevante informatie is voor belanghebbenden toegankelijk en begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk;
- **Democratische verantwoording:** er wordt publieke verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de behartiging van publieke taken, over de integriteit van de organisatie en over het “in control” zijn;
- **Effectiviteit en efficiency:** het beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar, de uitvoering van beleid is doelmatig en doeltreffend;
- **Vraaggerichtheid:** beleid wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op behoefte en problemen. Publieke organisaties vertonen lerend vermogen.

Als in voldoende mate aan deze normen is voldaan, kan gesproken worden van “goed bestuur”. Wij benadrukken dat h_oe goed het bestuur dient te zijn, ter bepaling is aan de Raad. Het is belangrijk uit te gaan van “redelijke” normen. Normen die “te streng” zijn hebben het gevaar in zich van teveel

⁶⁴ Goed bestuur tussen publiek en privaat, ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving, oktober 2006, www.rekenkamer.nl

averechts gedrag. Van een afwijking van redelijke normen is bijvoorbeeld sprake als jaarverslagen stelselmatig ongeveer een half jaar te laat komen of doelen zeer vaag zijn geformuleerd. Alleen die afwijkingen zijn interessant die als min of meer ernstig kunnen worden gekenschetst en dat is weer afhankelijk van de ambitie of de opvattingen van degene die dit predicaat toedient. Het nut van het werken met normen is dat dit een heldere afweging mogelijk maakt over wat mag en wat moet.

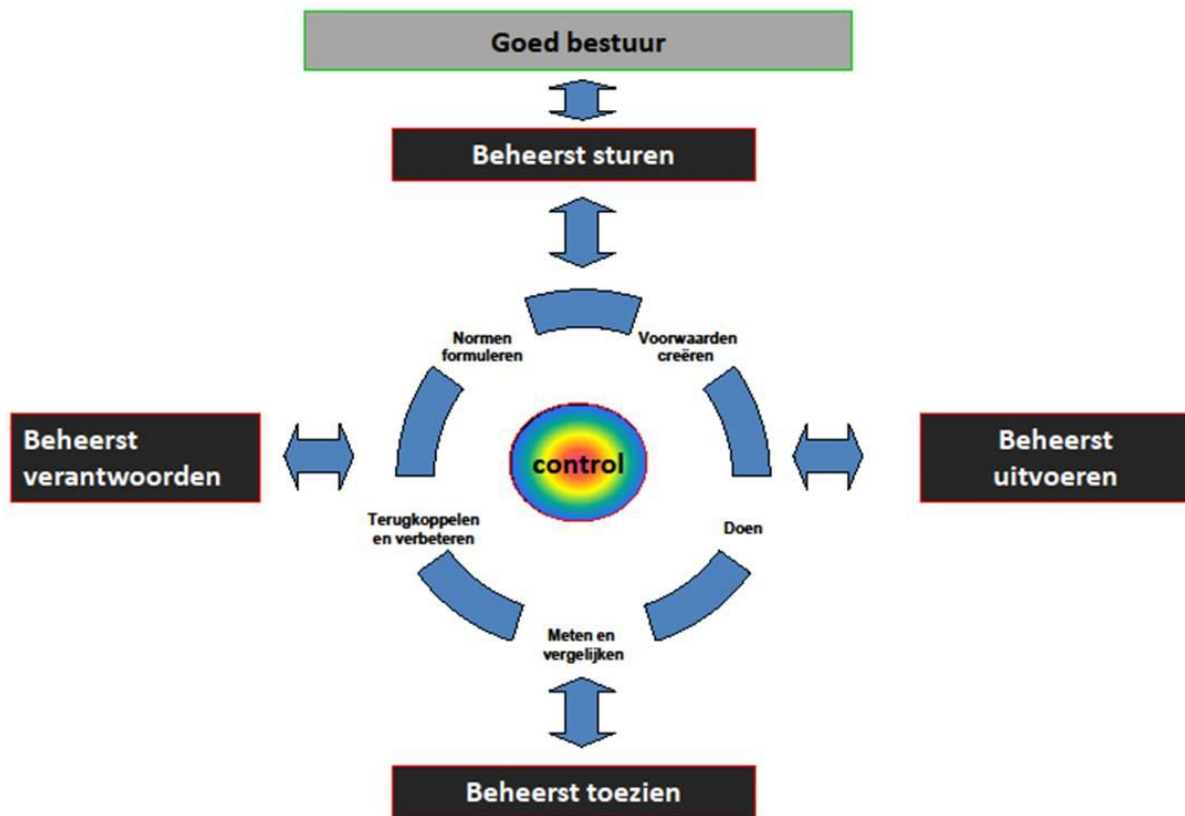
Om met normen te kunnen werken dienen deze operationeel gemaakt te worden. We hebben dit gedaan door gebruik te maken van het governance model, dat bestaat uit de stappen sturen, beheersen, toezien en verantwoorden. Deze stappen zijn hiervoor omschreven.

Onze algemene norm is dat er sprake moet zijn van een **volledige keten** van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden en de randvoorwaarden en de activiteiten **binnen deze keten** van een zodanige **kwaliteit** zijn, dat redelijk zeker is dat voldaan wordt aan de normen van goed bestuur.

De term “redelijk zeker” kan nog wat explicieter worden gemaakt. Sturen en beheersen houdt in dat ergens een midden moet worden gevonden tussen “alles willen weten en bepalen” en “alles loslaten en vertrouwen dat het goed gaat”. In de optimale situatie is dit midden bepaald op basis van een analyse van te benutten kansen (om doelen te behalen) en een risico analyse (die in kaart brengt onder welke omstandigheden ongewenste gebeurtenissen of rampen te verwachten zijn). Verder is het zaak om het optimale niveau van sturing te bereiken met minimale inzet van sturingsmiddelen. Het zal duidelijk zijn dat het optimum niet makkelijk is te vinden. Daar moet bovendien nog bij worden bedacht dat de politiek zijn eigen logica kent en deze zich op zijn zachtst gezegd niet altijd aan de rationele modellen zal wensen te houden. Dit alles laat in onze ogen echter onverlet dat zonder toepassing van governance-achtige modellen risico's worden gelopen van “slecht bestuur”. In die zin hebben de modellen de functie van tegenwicht of spiegel. Op deze wijze hanteren wij ons model.

Om er alert op te blijven dat er op basis van modelmatig denken een teveel aan control-instrumenten ontstaat, hebben we in ons model de termen “beheerst sturen”, “beheerst uitvoeren” etc. geïntroduceerd. Daarmee brengen we tot uitdrukking dat er sprake moet zijn van “beheersing”, maar dat dit ook “met mate” moet gebeuren. Beheerst toezien betekent in deze optiek een vorm van toezicht (toets, controle etc) , die is afgestemd op de specifieke context en dus ook beperkt kan zijn, (bijvoorbeeld, bij een rechtspersoon op afstand). Figuur 2 brengt onze zienswijze op goed bestuur tot uitdrukking.

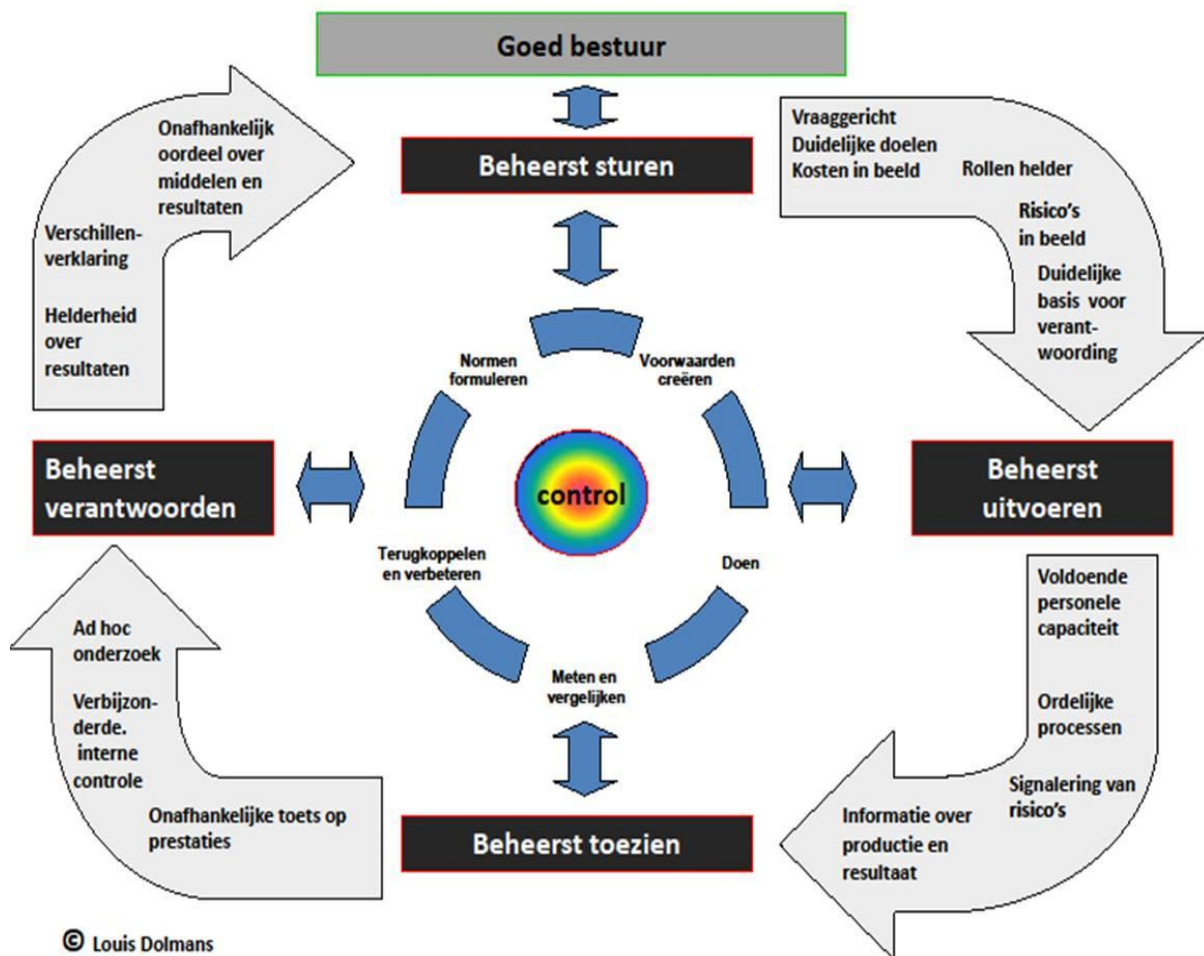
Figuur 1: Beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden levert goed bestuur op



© Louis Dolmans

Het model gaat uit van regelkringen op verschillende niveaus. De beheersing begint bij de raad die expliciet maakt hoe hij met de normen transparantie, democratische verantwoording, effectiviteit en efficiency en vraaggerichtheid wenst om te gaan. Deze ambitie is maatgevend voor de wijze waarop het college het sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden handen en voeten gaat geven. Idealiter gaan volgens dit model zowel de raad als het college bij alles uit van regelkringen. In de cirkel is aangegeven wat dit inhoudt. In de ideale situatie leidt het werken met regelkringen altijd tot evenwicht, doordat ofwel het proces dan wel de manier van aansturen wordt aangepast (zodat het doel alsnog wordt bereikt), ofwel het doel wordt bijgesteld (zodat het bijgestelde doel wordt gehaald). Als volgens regelkringen wordt gewerkt, ontstaat in de organisatie control (beheersing), waardoor de werking van de organisatie het kenmerk krijgt van goed bestuur. De veronderstelling is dat dit uiteindelijk leidt tot vertrouwen in de overheid bij burgers. Figuur 2 bevat de kenmerken van goed bestuur.

Figuur 2: Kenmerken van goed bestuur



Tussen de verschillende schakels bestaan verbanden. Beheerste uitvoering (namelijk in relatie tot doelen) is alleen mogelijk als sprake is van beheerste sturing. Beheerst toezicht vereist beheerste uitvoering en beheerste verantwoording tenslotte vereist dat daar een duidelijk basis voor bestaat. Hiervan uitgaande hebben wij in de figuur concreet gemaakt wat de belangrijkste kenmerken moeten zijn van sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden, om goed bestuur mogelijk te maken.

Het is de bedoeling dat “de buitenkant” een vorm van goed bestuur laat zien, die aan “de binnenkant” gevormd en in stand wordt gehouden door een evenwichtig stelsel van controlemaatregelen. Het model vormt een dynamisch geheel.

Afgeleid van het hiervoor beschreven model hebben wij bij het bestuderen van de stukken over de Drieslag de volgende vragen gehanteerd.

Vraag	Deelvragen
Sturen	
1. Is er een duidelijke doelstelling en een duidelijk projectplan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er een duidelijke doelstelling 2. Is het project voldoende concreet gemaakt en duidelijk afgebakend 3. Is de planning gefaseerd aan de hand van mijlpalen 4. Is er een kwantitatieve en kwalitatieve raming van de benodigde personele capaciteit
2. Zijn de kosten voldoende in beeld	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er een in kostencategorieën verdeelde en onderbouwde berekening van budgetten 2. Is er een duidelijke en goed onderbouwde grondexploitatie
3. Is er een degelijke SOK	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is vooraf goed nagedacht over wat er in de SOK moet staan 2. Staan de te realiseren doelen duidelijk in de SOK / zijn er beeldkwaliteitsplannen aan de SOK toegevoegd 3. Is voldoende nagedacht over checks and balances in kader van SOK / is onafhankelijke toets van grondexploitatie geregeld 4. Idem informatiestromen richting partners 5. Hebben partijen bevoegdheid stukken in te zien bij verbonden partij 6. Is SOK voldoende sturend voor doen en laten van in leven te roepen CV/BV 7. Is ingevuld wat uitvoering SOK betekent voor doen en laten van gemeente 8. Is duidelijk welke besluiten verbonden partij vooraf aan gemeente moet voorleggen
4. Wordt een goede basis gelegd voor risicomanagement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er een haalbaarheidsanalyse, waaronder een risico analyse 2. Wie heeft deze analyse gemaakt 3. Heeft de gemeente zich een eigen oordeel gevormd over de kwaliteit en de uitkomsten 4. Is een expliciete keuze gemaakt voor een methode van risicomanagement
5. Zijn er duidelijke en toereikende afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is duidelijk wie eindverantwoordelijke is binnen de ambtelijke organisatie 2. Is verantwoordelijkheid binnen partij duidelijk geregeld 3. Zijn er geformaliseerde afspraken over wie, wanneer welke werkzaamheden moet verrichten 4. Is specifiek aangegeven over welke budgetten en welke inhoudelijke wijzigingen wie zelfstandig mag beslissen en over welke zaken naar wie moet worden teruggekoppeld 5. Zijn binnen de gemeentelijke organisatie voldoende checks and balances aangebracht om uitvoering conform de doelen te garanderen

6. Is een duidelijke basis gelegd voor verslaglegging en verantwoording	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is van te voren duidelijk geformuleerd op welke momenten aan wie formele verantwoordingsrapportages moeten worden geleverd 2. Zijn voldoende waarborgen gecreëerd voor een juiste en volledige terugkoppeling van informatie naar het college en naar de raad 3. Is accountantscontrole geregeld en hebben partijen recht op review van dat onderzoek 4. Is voorzien in onafhankelijke toets op prestaties verbonden partij
7. Is de raad voldoende bij de besluitvorming betrokken	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is de raad voldoende geïnformeerd 2. Zijn vragen afdoende beantwoord 3. Is de raad zelf actief genoeg geweest 4. Wordt de raad via de begroting in staat gesteld om bij te sturen
Uitvoeren	
8. Is er voldoende personele capaciteit, kwantitatief en kwalitatief	<ol style="list-style-type: none"> 1. Op het niveau van de uitvoering bij de gemeente 2. Op het niveau van control bij de gemeente 3. Op het niveau door de derde partij
9. Zijn de budgetregels nageleefd	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is toerekening van kosten conform vooraf gemaakte afspraken 2. Zijn overschrijdingen voorafgaand aan verplichting op het juiste niveau gemeld en geautoriseerd 3. Wordt periodiek getoetst of daadwerkelijk geen overschrijdingen hebben plaatsgevonden 4. Is getoetst of uitputting budgetten in overeenstemming is met voortgang werk
10. Is de uitvoering ordelijk en controleerbaar	<ol style="list-style-type: none"> 1 Zijn er heldere procedures en richtlijnen 2 Is er op tijd een ondernemingsplan gemaakt, met daarin ondermeer afspraken over interne rapportage en verantwoording 3 wordt er gestuurd op basis van kritieke prestatie-indicatoren of iets vergelijkbaars 4 Is de informatievastlegging en de dossiervorming voldoende 5 Is in de processen voldoende interne controle ingebouwd 6 Is bij de gemeente voor derden toegankelijke informatie aanwezig over voortgang e resultaten van de deelprojecten 7 wordt desgevraagd de nodige informatie ter beschikking gesteld 8 Worden geldende procedures en richtlijnen voldoende nageleefd 9 Worden bij elke grondaankoop taxaties gevraagd en risicoanalyses verricht 10 Wordt elke stap in elk project afgesloten op een wijze die bij goed projectmanagement hoort

11. Zijn de grondexploitaties regelmatig geactualiseerd	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er minimaal 2 maal per jaar actualisatie 2. Worden de uitkomsten van actualisatie op een overzichtelijke manier vastgelegd 3. Worden naar aanleiding van actualisaties de juiste maatregelen getroffen
12. Is de terugkoppeling binnen de verbonden partij voldoende	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er een formele rapportage over alle aspecten van het projectmanagement 2. Zijn afwijkingen tijdig gerapporteerd 3. Is op signalen alert gereageerd
13. Is de terugkoppeling door verbonden partij aan het college voldoende	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er een geformaliseerde rapportage 2. Bevat de rapportage informatie over het inhoudelijk verloop van het project 3. Bevat de rapportage informatie over de uitputting van budgetten 4. Is gemeente los van de rapportages op de juiste momenten en goed onderbouwd door verbonden partij geïnformeerd 5. Hebben de vertegenwoordigers van het college in de organen van de CV/BV op tijd signalen afgegeven in de richting van het College 6. Is er binnen het college al eens discussie geweest over de kwaliteit van de terugkoppeling vanuit de verbonden partij
14. Is de terugkoppeling door college aan de raad voldoende	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zijn er reguliere voortgangsrapportages aan de raad 2. Zijn daarvoor in aanmerking komende inhoudelijke afwijkingen ten opzichte van het plan vooraf gerapporteerd 3. Zijn daarvoor in aanmerking komende afwijkingen in de budgettering en/of saldo grondexploitatie vooraf gerapporteerd 4. Zijn tijdig signalen afgegeven over risico's 5. Heeft het college zijn actieve informatieplicht voldoende ingevuld 6. Is in het College ooit afgebakend wat onder geheime informatie moet worden verstaan
15. Wordt de SOK nageleefd	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe groot is de invloed geweest van de gemeente op het realiseren van de doelen van de SOK 2. Werd de SOK volledig nageleefd, dan wel worden afwijkingen van tevoren besproken in het college
Toezen	
16. Is er voldoende onafhankelijk toezicht op uitvoering, prestaties en financiën	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat houdt het toezicht feitelijk in 2. Is de controller voldoende bij het toezicht betrokken 3. Is het toezicht op tijd 4. Zijn commissarissen en vennoten voldoende alert 5. Komen de uitkomsten van het toezicht op tijd bij college en raad .
17. Worden signalen over problemen goed vertaald in onderzoek/actie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Worden signalen door te juiste personen opgepakt en in onderzoek omgezet 2. Wordt het onderzoek slagvaardig uitgevoerd en in actiepunten vertaald

Verantwoorden	
18. Heeft het college via jaarstukken van de partij voldoende informatie gekregen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Waren de jaarstukken van de verbonden partij op tijd en van voldoende kwaliteit 2. Heeft het college voldoende kritisch naar de jaarstukken gekeken 3. Leidden de jaarstukken tot actie
19. Heeft de raad via de jaarstukken van de gemeente voldoende informatie gekregen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Was de informatie in de paragrafen van jaarstukken voldoende 2. Is door de raad alert op de jaarstukken gereageerd
20. Is het project onderwerp geweest van controle door accountant of ander onderzoek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat waren de bevindingen van de accountant 2. Wat waren bevindingen andere onderzoeken

Bijlage 6 Lijst van gesprekspartners

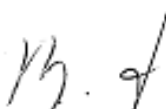
naam functionaris	periode	functie in OMD	gesprek gevoerd
namens de gemeente Ommen			
Burgemeesters			
de heer A. ten Oever	2004 - 31 december 2006	aandeelhouder	ja
de heer G.J. Kok	16 januari 2007 - 23 mei 2011	aandeelhouder	ja
mevrouw G.M. Mittendorff	14 juni 2011 - heden	aandeelhouder	nee
Wethouders			
de heer L. Vos	2004 – 2 mei 2006	commissaris	ja
de heer W. Beekhuis	2004 – 2 mei 2006	vennoot	nee
mevrouw I.M. Lagas-Meijer	2 mei 2006 - 30 mei 2007	commissaris	ja
de heer J. Hulsink	2 mei 2006 – 30 mei 2007	vennoot	nee
de heer A. Beugelink	29 mei 2007 - 27 mei 2010	commissaris	ja
de heer H.J. Burema	29 mei 2007 - 27 mei 2010	vennoot	ja
de heer J.P. Scheele	27 mei 2010 – heden	vennoot	nee
Gemeentesecretaris			
de heer J. Mulder	1998 - juni 2008	geen	ja
Hoofd Ruimtelijke Ontwikkeling			
de heer H. Noltjes	1 september 2001 - eind 2010	geen	ja
Concerncontroller			
de heer H. M.L. Hilberink	13 september 2004 – 1 april 2010	directeur	ja

Externen			
de heer J. van der Poll	1 april 2010 – heden	directeur (externe)	nee
de heer G. Beijer	1 juni 2010 – heden	commissaris (externe)	nee
namens OPP			
de heer G.C.A Rodewijk	2004 - heden	aandeelhouder/ commissaris	ja
de heer J. Ramondt *	30 maart 2005 – mei 2007	vennoot	nee
de heer H. Figge *	mei 2007 – april 2008	vennoot	nee
de heer H. Polman *	april 2008 – februari 2009	vennoot	nee
de heer T. Eskici *	februari 2009 - heden	vennoot	nee
de heer O.H. Kolthof	2004 – 1 januari 2008	directeur tot mei 2005 en daarna commissaris	nee
de heer F. Sybesma	1 september 2005 – 1 januari 2008	directeur	nee
de heer G.H. Aalderink	5 februari 2008 - heden	commissaris	ja
de heer S. Elfring	5 februari 2008 – 7 oktober 2008	directeur	nee
de heer H. Boesenkool	9 oktober 2008 - heden	directeur	ja

Bijlage 7 De Samenwerkingsovereenkomst

- Artikel 1: Definities**
- Artikel 2: Doelstelling**
- Artikel 3: Duur van de samenwerking**
- Artikel 4: Organisatie en vorm van de samenwerking**
- Artikel 5: Bepalingen in verband met de statuten/bepalingen en aandelen van Beheer BV en de CV**
- Artikel 6: Besluitvorming**
- Artikel 7: Financiering van de CV**
- Artikel 8: Bestemmingsplannen, artikel 49 WRO en procedures**
- Artikel 9: Inbreng reeds verworven gronden**
- Artikel 10: Verwerving van gronden van derden**
- Artikel 11: Kosten en vergoedingen**
- Artikel 12: Bouw- en woonrijp maken**
- Artikel 13: Overdracht Openbaar en Gemeenschappelijk gebied**
- Artikel 14: Uitgifte van bouwrijpe kavels**
- Artikel 15: Tijdschema gefaseerde uitvoering**
- Artikel 16: Onvoorziene omstandigheden**
- Artikel 17: Tussentijdse beëindiging**
- Artikel 18: Diversen**
- Artikel 19: Geschillen**
- Artikel 20: Bijlagen**

Paraaf:



2

Pagina 2 van 21

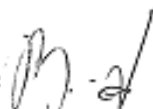
SAMENWERKINGSOVEREENKOMST

De ondergetekenden:

1. **De gemeente Ommen**, een publiekrechtelijk lichaam zetelende te Ommen, met adres: (7731 EE) Ommen, Chevalleraustraat 2, hierna te noemen: "**de gemeente**", ten deze vertegenwoordigd door haar burgemeester, de heer A. ten Oever, handelende ter uitvoering van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 16 februari 2004, kenmerk FIN 63096 en ter uitvoering van artikel 171 van de Gemeentewet;
en
2. **O.P.P. Ontwikkelings- en Participatiebedrijf Publieke sector B.V.**, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, statutair gevestigd te 's-Gravenhage, met adres: (2514 AA) 's-Gravenhage, Koninginnegracht 2, hierna te noemen "**OPP**", ten deze bevoegdlijk vertegenwoordigd door de directeur, de heer ir. G.C.A. Rodewijk;

de gemeente en OPP hierna gezamenlijk tevens aan te duiden als: "**de Partijen**".

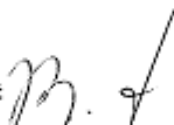
Paraaf:



OVERWEGENDE:

- a. dat bij de gemeente de wens bestaat om De Drieslag, zoals hierna in artikel 1 gedefinieerd, te Ommen, te ontwikkelen. De locaties zijn volledig binnen het grondgebied van de gemeente gelegen;
- b. dat de gemeente met de ontwikkeling van deze locaties beoogt de sport, de werkgelegenheid en de woonfunctie in positieve zin te vergroten c.q. te verbeteren, teneinde daarmee (tevens) een groter draagvlak te creëren voor de centrumvoorzieningen in Ommen;
- c. dat de gronden waarop De Drieslag betrekking heeft zo veel mogelijk zullen vallen onder de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en in die hoedanigheid verworven zullen worden, bij gebreke waarvan zonodig gebruik zal worden gemaakt van de door de Onteigeningswet geboden mogelijkheden;
- d. dat de gemeente om te komen tot de ontwikkeling van De Drieslag de vigerende bestemmingsplannen zal wijzigen, een en ander binnen de termijnen die gesteld zijn in de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.
- e. dat het Masterplan de goedkeuring heeft van partijen en uitgangspunt zal zijn voor de te wijzigen (thans vigerende) bestemmingsplannen;
- f. dat OPP een 100% dochteronderneming van de nv Bank Nederlandse Gemeenten is, gericht op de ondersteuning van gemeentelijke overheden bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen en uit dien hoofde eveneens geïnteresseerd is om risicodragend te participeren in de ontwikkeling van De Drieslag en daartoe het procesmanagement mede met de gemeente tijdens de uitvoering zal voeren;
- g. dat OPP in opdracht van de gemeente een haalbaarheidsstudie heeft opgesteld waarin het Masterplan is geanalyseerd en daartoe een Marktonderzoek heeft laten plegen, waarna OPP een Grondexploitatie heeft opgesteld, het geheel weergegeven in een haalbaarheidsrapport, op basis waarvan de gemeente en OPP hebben geconstateerd dat de beoogde ontwikkeling nog niet in zijn volle omvang zonder gemeentelijke bijdrage en subsidies financieel haalbaar is;
- h. dat de gemeente en OPP ter vastlegging van de onderlinge verhoudingen een overeenkomst wensen te sluiten waarin de afspraken met betrekking tot de samenwerking voor de realisatie van De Drieslag worden gemaakt;
- i. dat ten behoeve van onderhavige specifieke plannen in opdracht en op kosten van de CV toegespitste bestemmingsplannen worden opgesteld waarbij de gemeenteraad, onder voorbehoud

Paraf:

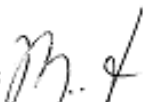


4

Pagina 4 van 21

- van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid, zich verplicht tot de inspanning om deze bestemmingsplannen vast te stellen;
- j. dat de gemeenteraad op 11 september 2003 heeft ingestemd met De Drieslag en het voornemen heeft uitgesproken om tot wijziging van de functies van de gebieden over te gaan zoals in het plan begrepen, waarbij:
- het gebied dat globaal wordt begrensd door de Haarsweg, de Hessenweg Oost en de Arriërflierweg is aangewezen voor een nieuwe sportaccommodatie;
 - het huidige sportcomplex Rotbrink is aangewezen voor een nieuw te ontwikkelen bedrijvenpark;
 - het havengebied is aangewezen voor te ontwikkelen woningbouw;
- k. dat de gemeenteraad in mei 2003 het concept-raadsvoorstel m.b.t. tot het hiervoor onder j. vermelde plan is toegezonden, met het concept van de samenwerkingsovereenkomst;
- l. dat de gemeenteraad in bedoeld concept-raadsvoorstel is gevraagd om, ingevolge artikel 160 van de gemeentewet, zijn wensen of bedenkingen op het aan hem toegezonden concept van de samenwerkingsovereenkomst aan het college van burgemeester en wethouders kenbaar te maken;
- m. dat de gemeenteraad in het definitieve raadsvoorstel van 27 augustus 2003 is gevraagd zijn wensen en bedenkingen aan het college van burgemeester en wethouders mede te delen nog voordat de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst door een derde zou worden getoetst;
- n. dat door de gemeenteraad op de onder l. en m. bedoelde vragen geen wensen dan wel bedenkingen zijn ingebracht;
- o. dat burgemeester en wethouders hebben ingestemd met de inhoud van deze Samenwerkingsovereenkomst bij besluit van 16 februari 2004, kenmerk FIN 63096;
- p. dat het hiervoor onder o. bedoelde besluit van burgemeester en wethouders als bedoeld in artikel 160 lid 2 van de gemeentewet, de goedkeuring behoeft van het college van gedeputeerde staten van Overijssel;
- q. dat de hiervoor bedoelde goedkeuring is verkregen bij besluit van gedeputeerde staten van Overijssel bij besluit vankenmerk en dat de Nederlandse Bank op en de Raad van Commissarissen van OPP op hebben ingestemd met de deelneming van OPP in De Drieslag;
- r. dat de samenwerkingsovereenkomst wordt aangegaan onder de opschortende voorwaarde dat de onder q. genoemde goedkeuringen worden verkregen.

Paraaf:



5

Pagina 5 van 21

ZIJN OVEREENGEKOMEN ALS VOLGT:

Artikel 1 Definities

In deze overeenkomst, inclusief de bijbehorende bijlagen, hebben de hieronder aangegeven woorden en begrippen de daarachter vermelde betekenis:

Plan De Drieslag	het plan, bestaand uit de aanleg van een nieuw sportcomplex, de aanleg van een bedrijvenpark en de herstructurering van het verouderde Havengebied naar woningbouw te Ommen, zoals hiervoor onder j. plaatselijk is aangeduid en zoals opgenomen in de Haalbaarheidsstudie van 24 mei 2002 (<u>Bijlage 1</u>) hierna te noemen het Plan
Beheer BV	de door de gemeente en OPP op te richten besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid genaamd: Drieslag Beheer BV die als beherend vennoot van de CV zal optreden zoals nader omschreven in <u>artikel 4.1</u>
Bestemmingsplan	de voor de plangebieden op te stellen bestemmingsplannen, welke dienen te worden vastgesteld bij raadsbesluit en goedgekeurd door gedeputeerde staten van Overijssel
Bouwexploitatie	het geheel van maatregelen, investeringen, werkzaamheden en bouwopgaven voor de bouw van de in het Plan voorziene commerciële en niet commerciële functies die deel uitmaken van de realisatie en worden gerealiseerd door derden
CV	de tussen de gemeente en OPP overeen te komen commanditaire vennootschap genaamd: Drieslag CV zoals nader omschreven in <u>artikel 4.2</u>
Fasering	de als zodanig nader aan te geven fasen zoals opgenomen in het marktonderzoek en de grondexploitatie voor de commerciële en niet commerciële functies in het Plan en verwoord in de haalbaarheidsstudie die is opgenomen in <u>Bijlage 1</u>

Paraaf:



6

Pagina 6 van 21

Gemeenschappelijk gebied	het gebied bedoeld voor gemeenschappelijk dan wel openbaar gebruik en bestemd voor overdracht in eigendom aan een exploitatieorganisatie of de gemeente
Grondexploitatie	de uit de beoordeling van het plan resulterende financiële analyse van alle drie de planonderdelen samen, ten behoeve van de opstelling van het Bestemmingsplan en ter bewaking van de te verrichten investeringen, als opgenomen in <u>Bijlage 2</u> die aan deze overeenkomst is gehecht
Marktonderzoek	het ten behoeve van de beoordeling van de haalbaarheid in markttechnische en financiële zin opgestelde onderzoek door INBO adviseurs, inclusief het over de resultaten daarvan opgestelde rapport zoals opgenomen in de Haalbaarheidsstudie, <u>Bijlage 1</u> bij deze overeenkomst
Masterplan	de ruimtelijke ontwikkelingsschetsen van de gebieden, zoals deze zijn opgenomen in de Haalbaarheidsstudie, <u>Bijlage 1</u> bij deze overeenkomst
Omzet	de som van de uitgaven exclusief B.T.W. die blijken uit de vastgestelde jaarrekening van de CV, in het jaar dat deze gerealiseerd worden
Overwinst	de winst per jaar boven het afgesproken percentage Winst & Risico
Openbaar gebied	het gebied niet behorende tot de commerciële en niet commerciële functies en kavels, dat in eigendom komt bij de gemeente.
Parkmanagement	nader uit te werken vorm van beheer en onderhoud die de duurzaamheid van de ontwikkeling bevordert en ingevoerd dient te worden, voordat de uitgifte van bouwrijpe kavels zal plaatsvinden. Doelstellingen van parkmanagement worden helder verwoord in de uitgiftecontracten.
Parkmanagementorganisatie	de organisatie belast met het parkmanagement.

Paraaf:

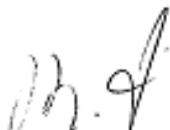


Percentage Winst & Risico	het in de samenwerking afgesproken percentage van de omzet, dat op basis van de jaarrekening aan partijen wordt uitgekeerd.
Plangebied	het gebied waarop het Plan betrekking heeft, zoals hiervoor onder j. plaatselijk is aangeduid en zoals opgenomen in de Haalbaarheidsstudie van 24 mei 2002, <u>Bijlage 1</u> bij deze overeenkomst
Samenwerkingsovereenkomst	de in deze akte vervatte Samenwerkingsovereenkomst
Tekort	het negatieve financiële resultaat na aftrek van het afgesproken percentage Winst & Risico

Artikel 2 Doelstelling

- 2.1 Partijen gaan door deze overeenkomst een samenwerking aan die gericht is op de gezamenlijke integrale ontwikkeling van De Drieslag.
- 2.2 De samenwerking zoals bedoeld in artikel 2.1 richt zich expliciet niet op de bouw en/of exploitatie van vastgoed binnen het Plan, met uitzondering van de bouw van de op te nemen bouwkundige voorzieningen in het nieuwe sportcomplex waarvoor de uitgangspunten zijn:
- één op één verplaatsing;
 - nieuw voor oud;
 - voldoen aan NOC*NSF normen.
- 2.3 De samenwerking zoals bedoeld in artikel 2.1 is gericht op het voor gezamenlijke rekening en risico voeren van de grondexploitatie verband houdende met de nadere planvorming en realisatie van het Plan.
- Onder de ontwikkeling voor gezamenlijke rekening en risico wordt in vervolg op het voorgaande en met in achtname van het bepaalde in artikel 2 lid 5 en in artikel 4 lid 2 in ieder geval verstaan:
- het inbrengen c.q. verwerven van de gronden binnen het Plan;
 - het bouw- en woonrijpmaken van het Plan, waartoe tevens wordt gerekend de aanleg van voorzieningen in het Openbaar en/of het Gemeenschappelijk gebied;
 - het doen van acquisitie voor de uitgifte en verkoop van de vervaardigde bouwpercelen ten behoeve van de verschillende functies aan derden.

Paraaf:

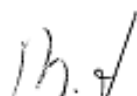


- 2.4 Partijen zullen het Plan tot ontwikkeling brengen conform en in overeenstemming met de uitgangspunten en voorwaarden zoals aangegeven in de Haalbaarheidsstudie, zoals toegevoegd in Bijlage 1.
- 2.5 Partijen zullen risicodragend deelnemen in de in artikel 2.3 en 2.4 bedoelde ontwikkeling. Teneinde een bedrijfsmatige en marktgerichte ontwikkeling te bevorderen zullen Partijen de ontwikkeling onderbrengen in een CV, alles zoals nader aangegeven in deze overeenkomst. De gemeente neemt voor 20% risicodragend deel in de CV en OPP neemt voor 80% risicodragend deel in de CV.
- 2.6 Partijen komen overeen dat OPP en de gemeente een winst- en risicovergoeding ontvangen voor het ingebracht eigen vermogen van 7% (zeven procent) over de investeringen, te ontvangen in het jaar dat de investeringen gerealiseerd worden. De winst en het risico worden berekend met de methodiek, zoals toegepast in het voor de grondexploitatie gehanteerde rekenmodel; De "overwinst" wordt door de gemeente gereserveerd voor de uitvoering van de derde slag; het "extra" verlies wordt gedekt uit gemeentelijke middelen, zodat de derde slag alsnog gerealiseerd kan worden.
- 2.7 De voor het planonderdeel "het havengebied", waar in de grondexploitatie bij toepassing van het rekenmodel een onrendabele top resteert, wordt de beslissing van realisatie bepaald door het besluit van de gemeente om al of niet dit tekort bij te dragen. Indien de gemeente deze onrendabele top bijdraagt, wordt het plandeel uitgevoerd. Indien de gemeente besluit deze onrendabele top niet bij te dragen, wordt het plandeel niet uitgevoerd. Deze onrendabele top wordt berekend door toepassing van het rekenmodel, waarin bij de maximale inbreng van het eigen vermogen een percentage winst en risico over de omzet wordt gehanteerd van 7%. Het aldus resterend financiële tekort is de onrendabele top.
- De onrendabele top is met de kennis van heden, op moment van ondertekening van deze samenwerkingsovereenkomst, met toepassing van het rekenmodel, bepaald op € 7.096.121,=, prijspeil 1 januari 2001. Indien alsdan de samenwerking ten aanzien van dit planonderdeel wordt beëindigd en daarmee de geprognosticeerde uitkering van winst en risico, in Bijlage 2 begroot op € 2.132.552,= voor beide partijen tezamen niet gehaald wordt, treedt artikel 16 van deze samenwerkingsovereenkomst onvoorwaardelijk in werking.

Artikel 3 Duur van de samenwerking

Deze overeenkomst wordt van kracht na de ondertekening van deze overeenkomst. De overeenkomst duurt voor zolang de gezamenlijke ontwikkeling van het Plan voortduurt en alle partijen aan hun verplichtingen uit deze overeenkomst hebben voldaan.

Paraaf:



9

Pagina 9 van 21

Artikel 4 Organisatie en vorm van de samenwerking

- 4.1 Partijen verbinden zich zo spoedig mogelijk na het van kracht worden van deze overeenkomst een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid op te richten met nader vast te stellen statuten, de "Beheer BV".

Bij de oprichting van Beheer BV zal een aandelenkapitaal worden geplaatst van € 20.000,=. De gemeente zal in het aandelenkapitaal deelnemen voor € 10.000,= en OPP voor € 10.000,=. Partijen zullen bij de oprichting van Beheer BV de te verkrijgen aandelen in contanten volstorten.

- 4.2 Partijen verbinden zich direct na het van kracht worden van deze overeenkomst en de oprichting van Beheer BV en de inschrijving van Beheer BV in het handelsregister, een commanditaire vennootschap aan te gaan onder nader vast te stellen vennootschapsbepalingen, de CV. In de CV zullen deelnemen voor de afgeronde bedragen van:

- Beheer BV als beherend vennoot voor € 20.000,=
- de gemeente als commanditair vennoot voor € 900.000,=
- OPP als commanditair vennoot voor € 3.600.000,=

Voor de exacte bedragen wordt hier verwezen naar Billage 2.

Het vermelde door partijen in te brengen bedrag betreft een maximumbedrag in de CV.

Dit betekent dat in geval van extra financieringsbehoefte van de CV, dit niet zal worden aangevuld door partijen, tenzij een van de partijen of beide partijen te kennen geeft c.q. geven in overleg overeen te komen voorwaarden nader bij te willen dragen in het eigen vermogen van de CV. De commandieten zijn gerechtigd in de winst en risicovergoeding van de CV naar rato van het door ieder van hen ingebrachte eigen vermogen.

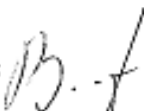
- 4.3 Partijen maken zich jegens elkaar sterk dat de CV en Beheer BV onmiddellijk na hun oprichting zullen toetreden tot deze Samenwerkingsovereenkomst, de voor de CV en Beheer BV daarin opgenomen verplichtingen zullen aanvaarden en geen andere activiteiten zullen ondernemen dan de activiteiten ter uitvoering van deze Samenwerkingsovereenkomst.

Artikel 5 Bepalingen in verband met de statuten/bepalingen en aandelen van Beheer BV en de CV

Partijen, de CV en Beheer BV verbinden zich jegens elkaar om:

- ervoor te zorgen dat de statuten van Beheer BV in overeenstemming zijn met de inhoud van deze samenwerkingsovereenkomst en/of de akte waarbij de CV is aangegaan;
- geen aandelen in Beheer BV te vervreemden of te verpanden aan derden dan wel anderszins te belasten met zekerheidsrechten of andere rechten ten behoeve van derden;
- hun aandelen in Beheer BV voor de duur van de samenwerking als aangegeven in artikel 3 voor eigen rekening en risico te houden.

Parnaaf:



10

Pagina 10 van 21

- in geval van vermeende strijdigheid tussen de bepalingen in deze Samenwerkingsovereenkomst en de oprichtingsakten van de CV en/of BV zijn de bepalingen in deze Samenwerkingsovereenkomst maatgevend.

Artikel 6 Besluitvorming

- 6.1 De besluitvorming binnen Beheer BV en de CV is geregeld in de als nader op te stellen ontwerpstatuten, respectievelijk vennootschapsbepalingen van deze vennootschappen. De voornaamste kenmerken zijn:
- a besluiten van de CV worden genomen door het bestuur van Beheer BV, conform de statuten van Beheer BV en de CV;
 - b het bestuur van Beheer BV wordt gevormd door een (statutair) directeur en een commissaris afgevaardigd vanuit OPP en een (statutair) directeur en een commissaris afgevaardigd vanuit de gemeente;
 - c voor de in de statuten van Beheer BV genoemde directiebesluiten is de voorafgaande goedkeuring van de algemene vergadering van aandeelhouders van Beheer BV vereist;
 - d de algemene vergadering van aandeelhouders dient goedkeuringsbesluiten als hiervoor in dit lid onder c met volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen te nemen;
 - e de vertegenwoordiging in de algemene aandeelhoudersvergadering van Beheer BV is paritair samengesteld, dat wil zeggen dat er evenveel aandeelhouders op voordracht van de gemeente als op voordracht van OPP zijn;
 - f in de aandeelhoudersvergadering is de zeggenschap van beide partijen gelijk;
 - g aan de goedkeuring van de vergadering van aandeelhouders zijn in ieder geval onderworpen de besluiten tot schorsing van de directie van Beheer BV.
- 6.2 Indien terzake van een besluit waarvoor goedkeuring van de vergadering van aandeelhouders benodigd is, een dergelijke goedkeuring niet wordt gegeven, kan de directie en ieder van de aandeelhouders van Beheer BV de zaak ter beslissing voorleggen aan een onafhankelijke deskundige. Indien de onafhankelijke deskundige beslist dat de toestemming gegeven dient te worden al dan niet geclausuleerd of onder voorwaarden, komt die beslissing van de deskundige in de plaats van de vereiste goedkeuring en is de directie verplicht, conform die beslissing van de deskundige te handelen.
- 6.3 De onafhankelijke deskundige wordt op eerste verzoek van de directie benoemd door Partijen. Indien Partijen niet binnen 20 dagen na het schriftelijke verzoek van de directie de deskundige hebben benoemd wordt deze op verzoek van de directie of van een van de Partijen benoemd door de President van de Rechtbank te Zwolle.

- 6.4 Alle honoraria, verschotten, kosten en voorschotten van de deskundige worden betaald door de CV.
- 6.5 Voorgaande artikelen 6.1 tot en met 6.4 gelden eveneens voor de Raad van Vennoten in de CV, met dien verstande dat voor zover rechtens mogelijk in deze artikelen voor de vergadering van aandeelhouders, Raad van vennoten dient te worden gelezen.

Artikel 7 Financiering van de CV

- 7.1 De CV zal in haar financieringsbehoefte voorzien met circa 1/3 deel eigen vermogen en circa 2/3 deel externe financiering.
- 7.2 De CV actualiseert de Grondexploitatie steeds tijdig direct na afsluiting van het voorgaande kalenderjaar en stelt aan de hand daarvan steeds een raming voor het lopende kalenderjaar op van benodigde geldmiddelen, wat wordt gefinancierd door inbreng van de vennoten en externe financiering zoals vermeld in artikel 7.1.
- 7.3 De CV zal in haar externe financiering voorzien door het sluiten van leningen bij de NV Bank Nederlandse Gemeenten mits deze leningen worden verstrekt op marktconforme condities. De CV zal in haar eigen vermogen voorzien door dit tijdig tevoren af te roepen bij haar vennoten naar rato van de in artikel 4.2 vermelde bedragen.
- 7.4 Partijen zullen steeds tijdig voldoen aan hun inbrengverplichting jegens de CV. Partijen garanderen naar rato van de in artikel 4.2 vermelde bedragen dat de Beheer BV haar inbrengverplichtingen jegens de CV nakomt.
- 7.5 De gemeente zal zich op geen enkele wijze garant stellen voor door de CV aan te trekken geldleningen, waarmee OPP zich uitdrukkelijk akkoord verklaart.
- 7.6 De kosten verbonden aan het beheer en het onderhoud van het Openbaar gebied binnen de plangrenzen, komen na overdracht door de Beheer BV namens de CV aan de gemeente of aan een parkmanagementorganisatie, ten laste van de gemeente.
- 7.7 De CV stelt per kwartaal een voortgangsrapportage op volgens de methodiek zoals deze door OPP wordt gehanteerd waarin de financiële voortgang van het Plan gerelateerd aan het jaarbudget uit de Grondexploitatie wordt aangegeven. Partijen hebben het recht deze rapportage te hanteren en te gebruiken voor de verantwoording van het Plan naar eigen besluitvormende organen.

Paraaf:



- 7.8 Teneinde de bewaking van de financiële voortgang, de herziening van de grondexploitaties, de opstelling van kwartaalrapportages en jaarrekeningen op een consistente wijze te realiseren worden de daaruit voortvloeiende activiteiten van de CV verricht door een vanuit OPP af te vaardigen Plancontroller en Planadministrateur die gebruik maken van een door OPP te leveren administratiesysteem.

Artikel 8 Bestemmingsplannen, artikel 49 WRO en procedures

- 8.1 Partijen en de CV zullen alles doen wat redelijkerwijs in hun vermogen ligt om een voortvarende voorbereiding van de voor de realisatie benodigde herziening en/of nadere uitwerking van de bestemmingsplannen en vervolgens een voortvarende afhandeling van de daartoe benodigde wettelijke procedures te bevorderen.
Indien tijdens de afhandeling van de procedures vertraging ontstaat als gevolg van een handelen terzake waarvan uitsluitend de gemeente een verwijt kan worden gemaakt en welke niet voortkomt uit de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente, dan vergoedt de gemeente aan de CV de daaruit voortvloeiende schade als gevolg van extra rente op investeringen, latere opbrengstverrijking, winstderving enzovoort. Voor de bepaling van de financiële effecten van de vertraging is de Grondexploitatie het berekeningsinstrument.
- 8.2 Indien de bestemmingsplannen in verband met niet-vaststelling, gewijzigde vaststelling, niet-goedkeuring, of andere planologische of publiekrechtelijke beperkingen of belemmeringen niet kunnen worden uitgevoerd in de vorm waarin dat blijkt uit het Masterplan aan partijen voor ogen staat (en waarop de grondexploitatie is gebaseerd) is artikel 16 van toepassing.
Indien voor een deelplan geen vaststelling van een bestemmingsplan plaatsvindt, draagt de gemeente de kosten van de voorbereiding en opstelling van het bestemmingsplan.
Voorgaande geldt eveneens voor de schade in verband met verrichte investeringen, waartoe de grondexploitatie op de wijze zoals vermeld in artikel 8.1 als berekeningsinstrument wordt gehanteerd.
- 8.3 De gemeente is niet aansprakelijk voor enig tekortschieten in de nakoming van de in artikel 8.1 en 8.2 genoemde inspanningsverbintenis, indien dit tekortschieten voortvloeit uit een handelen of nalaten van de gemeente, waartoe zij op grond van het publiekrecht is gehouden. In het bijzonder kan de gemeente niet aan de overeenkomst worden gehouden, indien en voor zover zij zich heeft te richten naar besluiten, aanwijzingen e.d. van (hogere) overheden en uitspraken van rechterlijke instanties, dan wel indien en voor zover de gemeente uit hoofde van haar publiekrechtelijke taakuitoefening in redelijkheid tegemoet dient te komen aan bezwaren van derden.
Indien bij de voorbereiding van de bestemmingsplannen, of na de vaststelling daarvan, blijkt dat er gronden zijn waaraan in verband met hun archeologische waarde geen rendabele



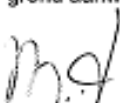
bestemming kan worden gegeven, zullen partijen nader overleg plegen over deze ontstane situatie (zie artikel 16).

- 8.4 Indien de gemeente met betrekking tot het Plan een vergoeding in de zin van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verschuldigd is of wordt, zal het bedrag van deze door de gemeente betaalde vergoeding evenals de kosten van de bevoegde commissie ("de Commissie") steeds direct door de CV aan de gemeente worden vergoed voor zover de vergoeding is toegekend in verband met de bestemming of verbouwing van gronden die eigendom zijn van de CV of, in afwachting van overdracht aan de CV, van de gemeente. Indien de gemeente om haar moverende redenen een vergoeding toekent die boven het door de Commissie vastgestelde bedrag uitgaat dan zal de CV slechts het door de Commissie vastgestelde bedrag vergoeden en blijft het meerdere voor rekening van de gemeente. De gemeente zal de CV in kennis stellen van haar bij de Commissie in te nemen standpunten. Partijen zien de eventuele vergoeding van planschade uitdrukkelijk als een exploitatielast.
- 8.5 Onverminderd het hiervoor bepaalde verbindt de gemeente zich om, voor zover terzake geen juridische belemmeringen bestaan, op verzoek van de CV en binnen in overleg met de CV op te stellen tijdschema's ter (bevordering van de) verwerving van gronden van derden binnen het Plan gebruik te maken van de door de Onteigeningswet en Wet Voorkeursrecht Gemeenten geboden mogelijkheden.
- 8.6 Onverminderd het hiervoor bepaalde bevordert de gemeente in principe op verzoek van de CV en voor zover er ter zake geen juridische belemmeringen zijn, dat medewerking wordt verleend aan toepassing van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.
- 8.7 Indien de gemeente op grond van de gemeentelijke exploitatieverordening met een derde partij, binnen het plangebied, kosten kan verhalen, komt deze vergoeding toe aan de CV.

Artikel 9 Inbreng reeds verworven gronden

- 9.1 Alle gronden binnen het Plan die nodig zijn voor de ontwikkeling van het Plan en die eigendom zijn van de gemeente en in gebruik zijn als openbare infrastructuur zullen om niet overgaan naar de Beheer BV. Bedoelde onroerende zaken dienen vrij te zijn van:
- hypotheken, beslagen en inschrijvingen daarvan;
 - andere beperkte rechten dan hypotheek;
 - kwalitatieve verplichtingen, bijzondere lasten en/of kettingbedingen;
 - huurovereenkomsten, bruikleenovereenkomsten, andere overeenkomsten waarbij genot of gebruik aan derden is gegeven en overeenkomsten die tot aangaan van zodanige overeenkomsten kunnen leiden,
- zulks behoudens de bij de CV bekende rechten, verband houdende met de in, op en boven de grond aanwezige nutsleidingen.

Paraaf:



14

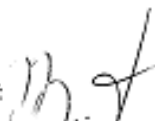
Pagina 14 van 21

- 9.2 Alle gronden binnen het Plan die nodig zijn voor de ontwikkeling van het Plan en die eigendom zijn van de gemeente zullen verkocht worden aan de CV tegen de in de grondexploitatie opgenomen oorspronkelijke aankoopprijs, inclusief kosten van verwerving en verhoogd met de gecalculerde rente.
- 9.3 Levering van onroerende zaken aan de CV vindt - voor wat betreft de onroerende zaken welke Partijen ten tijde van het ondertekenen van deze overeenkomst al in eigendom hebben verworven - plaats onverwijld nadat de C.V. is aangegaan en daarom verzoekt, en vindt – voor wat betreft de onroerende zaken ter zake van verwerving waarvan door een van de Partijen een overeenkomst is gesloten doch levering nog niet heeft plaatsgevonden –onverwijld plaats nadat de betreffende onroerende zaak aan de betreffende partij is geleverd en de CV daarom verzoekt.
- 9.4 Indien zulks nodig is om levering aan de CV in de BTW-sfeer te bewerkstelligen zal de leverende partij de ter zake nodige vervaardigingshandelingen verrichten, zodat de betreffende onroerende zaken daarna in de BTW-sfeer en vrij van overdrachtsbelasting aan de CV kunnen worden geleverd. Indien de CV dat wenselijk acht zal ter zake nader overleg met de fiscus plaatsvinden teneinde een ruling te verkrijgen.
- 9.5 Levering van de onroerende zaken vindt plaats tegen de door de betreffende partij betaalde aankoopprijs inclusief verwervingskosten, daarna eventueel verhoogd met betaalde rente tot datum levering en verhoogd met de kosten van de in artikel 9.4 bedoelde vervaardigingshandelingen. Een en ander blijkt uit de rekening van de leverende partij.
- 9.6 Indien de door de gemeente verworven gronden verontreinigd zijn en deze verontreiniging niet door en voor rekening van de verkopende partij is of zal worden gesaneerd, zal de sanering-voor zover deze noodzakelijk is- plaatsvinden in opdracht en voor rekening van de CV.

Artikel 10 Verwerving van gronden van derden

- 10.1 Na het van kracht worden van deze Samenwerkingsovereenkomst geschiedt de verwerving van de juridische eigendom van binnen het Plan gelegen gronden op naam van de gemeente doch uitsluitend op aanwijzing van en in overleg met de CV De onderhandelingen worden door de CV voor zover nodig namens de gemeente, gevoerd. De verwerving vindt plaats door aankoop van de benodigde gronden van de huidige eigenaren en, indien mogelijk en noodzakelijk, zal gebruik gemaakt worden van het onteigenings-instrumentarium en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.
- 10.2 De gemeente verbindt zich om aan de door haar ingevolge artikel 10.1 te verwerven onroerende zaken zodanige vervaardigingshandelingen te verrichten dat de betreffende

Paraaf:



15

Pagina 15 van 21

onroerende zaken daarna in de BTW-sfeer en vrij van overdrachtsbelasting aan de CV kunnen worden geleverd.

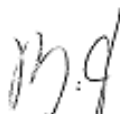
- 10.3 Indien de door de gemeente verworven gronden verontreinigd zijn en deze verontreiniging niet door en voor rekening van de verkopende partij is of zal worden gesaneerd, zal de sanering-voor zover deze noodzakelijk is- plaatsvinden in opdracht en voor rekening van de CV.
- 10.4 De gemeente verbindt zich de door haar ingevolge dit artikel 10 verworven onroerende zaken te leveren aan de CV tegen de voorwaarden waarop zij de eigendom heeft verkregen. Levering vindt plaats tegen betaling van alle door de gemeente ter zake van de verwerving gemaakte kosten, zoals koopprijs, makelaarskosten, notariële en andere lasten en belastingen ter zake van de verkrijging, kosten van de vervaardigingshandelingen en/of sanering. De gemeente zal geen verplichtingen aangaan ter zake van kosten van de verwerving als hiervoor bedoeld dan na schriftelijke goedkeuring van de CV van de overeenkomsten waaruit die kosten voortvloeien.
- 10.5 De levering van de ingevolge artikel 10 verworven onroerende zaken aan de CV vindt plaats direct nadat de in artikel 10.2 bedoelde vervaardigingshandelingen zijn verricht. Naast de betaling van alle kosten bedoeld in artikel 10.4 voldoet de CV daarbij aan de gemeente de rente op rekeningbasis over haar voorfinanciering.

Artikel 11 Kosten en vergoedingen

- 11.1 De CV vergoedt aan Partijen alle door Partijen met betrekking tot de ontwikkeling van het plan gemaakte kosten (historische kosten) alsmede alle door Partijen in de toekomst te maken kosten (toekomstige kosten). Partijen stellen hiertoe jaarlijks een raming op van de te verwachten toekomstige kosten, op grond van welke raming de CV aan Partijen een vergoeding betaalt voor de door Partijen te maken toekomstige kosten. De verrekening van de geraamde (toekomstige) kosten en werkelijke (toekomstige) kosten vindt eveneens jaarlijks plaats, op basis van nacalculatie.
- 11.2 Partijen stellen, ieder voor zich, een overzicht op van de door hen gemaakte historische kosten. De overzichten zijn indicatief en worden per datum van oprichting van de CV definitief vastgesteld. De historische kosten worden na storting van het aandelenkapitaal vergoed aan Partijen.
- 11.3 De historische en toekomstige kosten omvatten mede de ambtelijke kosten gemaakt in het kader van de voorbereiding en ontwikkeling van het Plan.

Artikel 12 Bouw- en woonrijp maken

Paraaf:

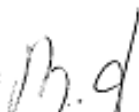


16

Pagina 16 van 21

- 12.1 De CV zal de verworven gronden voor haar rekening en risico bouw- en woonrijp maken. Onder bouw- en woonrijp maken wordt in ieder geval verstaan:
- a. het egaliseren en zo nodig ophogen;
 - b. dempen van sloten, watergangen en dergelijke en het verwijderen van funderingen, stronken en andere obstakels;
 - c. aanleggen van drainage of andere werken die voor een deugdelijke ontwatering nodig zijn;
 - d. waar nodig; het treffen van maatregelen die nodig zijn voor het opleveren van de grond vrij van stoffen die schadelijk zijn voor het milieu en/of de volksgezondheid;
 - e. de aanleg van bouwstroken, daaronder begrepen een doelmatige ontsluiting voor het bouwverkeer;
 - f. de aanleg van de definitieve bestrating, parkeerstroken en terreinen, wegen, trottoirs, fiets- en wandelpaden inclusief straatmeubilair, afwatering, riolering en bermen;
 - g. het aanleggen van openbaar groen, andere openbare voorzieningen, waterpartijen inclusief eventuele beschoelingen;
 - h. de aanleg van straatverlichting, openbare bewegwijzering, straatnaamborden;
 - i. en in het algemeen alles dat behoort tot de aanleg en inrichting van het Openbaar gebied;
 - j. de aanleg en installatie, het verleggen daartoe gerekend, tot gebruik van leidingen e.d. voor gas, water, elektriciteit, telefoon en centrale-antenne-inrichting voor de realisatie van het Plan zal op de gezamenlijke uitnodiging door de CV en de gemeente door de nutsbedrijven geschieden. Partijen gaan er van uit dat door de nutsbedrijven geen kosten in rekening zullen worden gebracht aan de CV en/of de gemeente. Indien zulks toch het geval mocht zijn, zijn deze voor rekening van de CV. De gemeente zal al haar invloed aanwenden dat de betreffende nutsbedrijven de vorenbedoelde voorzieningen ten uitvoer zullen brengen in overeenstemming met de voortgang van de aanleg van het Plan.
- 12.2 Het bouw- en woonrijp maken zal geschieden conform ontwerpen en bestekken die door de CV worden opgesteld en die voldoen aan het programma van eisen, waarin de civieltechnische kwaliteitseisen voor het te realiseren Openbaar gebied wordt vastgelegd, zoals door de gemeente en Beheer BV namens de CV in overleg zal worden opgesteld.
- 12.3 Het in artikel 12.2 bedoelde programma van eisen en de daarop gebaseerde ontwerpen en bestekken behoeven de goedkeuring van de gemeente. De gemeente zal binnen 20 werkdagen nadat zij deze stukken ter goedkeuring heeft ontvangen steeds zorgen voor schriftelijke goedkeuring dan wel gemotiveerd schriftelijk bericht geven waarom goedkeuring wordt onthouden dan wel om uitstel verzoeken. Uitstel kan worden verleend tot maximaal 20 werkdagen. Indien binnen laatstbedoelde 20 werkdagen geen bericht is ontvangen wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend.

Paraaf:



Artikel 13 Overdracht Openbaar en Gemeenschappelijk gebied

- 13.1 Indien de CV conform artikel 13.2 Openbaar gebied overdraagt aan de gemeente zal zij dit per afgerond plandeel doen en elk afgerond plandeel doen opnemen en goedkeuren door de gemeente conform de procedure aangegeven in artikel 9 van de U.A.V. –1989, zulks zo kort mogelijk voor de overdracht bedoeld in artikel 13.2. Overdracht van het Openbaar gebied aan de gemeente geschiedt vrij op naam tegen een koopprijs van € 1,-- exclusief BTW.
- 13.2 Zodra het bouw- en woonrijp maken binnen een afgerond deel van het Plan is voltooid en dat plandeel nagenoeg vrij is van bouwverkeer zal de CV, het Gemeenschappelijk gebied binnen dat plandeel, ten behoeve van het te verrichten beheer en onderhoud overdragen aan een op te richten parkmanagementorganisatie. De parkmanagementorganisatie wordt gevormd door de eigenaren en gebruikers van de ontwikkelde kavels. Eventueel zal de gemeente participeren. De uitwerking van deze regeling van het eigendom en/of beheer van het Gemeenschappelijk gebied zal, voordat de overdracht van (het eerste deel van) dit Gemeenschappelijk gebied plaatsvindt dan wel voordat de uitgifte van de eerste kavels plaatsvindt, door de Beheer BV namens de CV worden opgesteld. Deze regeling dient te worden goedgekeurd door Partijen en voor zover nodig worden verwerkt in de uitgiftevoorwaarden. Het Gemeenschappelijk gebied wordt aan de op te richten parkmanagementorganisatie in eigendom overgedragen tegen een koopprijs van € 1,-- exclusief BTW.
- 13.3 In afwijking van artikel 13.2 kunnen Partijen kiezen voor een andere regeling van eigendom en beheer van het Gemeenschappelijk gebied of een deel daarvan, met name indien blijkt dat zulks in het belang is van de afzet van de individuele kavels en het beheer en/of kwaliteit van het Openbaar gebied, waarbij het Gemeenschappelijk gebied in eigendom en beheer wordt overgedragen aan de gemeente tegen een koopprijs van € 1,-- exclusief BTW. Voor deze overdracht zal een akte van levering worden opgesteld tussen de CV en de gemeente welke zal worden verleden ten overstaan van een tussen Partijen aan te wijzen notaris. De hieraan verbonden kosten zijn voor rekening van de CV.

Artikel 14 Uitgifte van bouwrijpe kavels

- 14.1 De CV zal bouwrijpe kavels verkopen en leveren aan derden. De CV zal in elk stadium van de in artikel 2 bedoelde ontwikkeling alle daarmee samenhangende overeenkomsten met derden sluiten die zij dienstig acht.
- 14.2 Naast de specifiek met de derden overeen te komen voorwaarden zullen in de uitgifteovereenkomsten en waar nodig in de leveringsakten (onder meer) bepalingen kunnen worden opgenomen betreffende de volgende onderwerpen:

Paraaf:



18

Pagina 18 van 21

- a. uitgifteprocedure/opstellen verkoopplan;
 - b. kwaliteitseisen met betrekking tot de bouw en inrichting waaronder het voldoen aan het nog op te stellen beeld/kwaliteitsplan en aanpasbaar bouwen;
 - c. toepasselijkheid algemene voorwaarden en/of kettingbedingen;
 - d. beheer, onderhoud, verplichtingen, rechten en/of deelgerechtigheid terzake van het Openbaar gebied.
- 14.3. Er zal in het Plan een voorziening worden getroffen voor de bereikbaarheid bij calamiteiten. De leden van de eventueel op te richten parkmanagement organisatie zullen daaraan medewerking moeten verlenen uit hoofde van een kwalitatieve verplichting dan wel een verplichting uit hoofde van een kettingbeding.

Artikel 15 Tijdschema gefaseerde uitvoering

- 15.1 Bij alle activiteiten en handelingen ter uitvoering van deze overeenkomst zullen Partijen, de CV en Beheer BV, daarbij het tijdschema in acht nemen zoals dat voortvloeit uit de Grondexploitatie zoals bedoeld in artikel 7.2.
- 15.2 De ontwikkeling en realisering van het Plan zal in beginsel in meerdere fasen plaatsvinden overeenkomstig het bepaalde in de Grondexploitatie, tenzij de behoefte vanuit de markt een andere volgorde van realisering wenselijk maakt. De fasering van het gebied (alsmede eventuele opdeling in nadere deelgebieden) wordt in overleg tussen de Partijen binnen de besluitvormingsorganen van de CV/B.V. zoals aangegeven in artikel 6 en afhankelijk van de marktbehoefte besproken en gehanteerd.


Artikel 16 Onvoorziene omstandigheden

Indien zich onvoorziene omstandigheden voordoen die tot gevolg hebben dat gehele of gedeeltelijke uitvoering van deze overeenkomst niet mogelijk blijkt, dan zullen Partijen overleg plegen teneinde overeenstemming te bereiken over een aanpassing van deze overeenkomst waarmee een resultaat wordt bereikt dat zo dicht mogelijk aanligt tegen het met deze overeenkomst beoogde resultaat. Indien Partijen niet tot overeenstemming komen, is de geschillenregeling zoals bedoeld in artikel 19 van toepassing.

Artikel 17 Tussentijdse beëindiging

- 17.1 Deze Samenwerkingsovereenkomst wordt aangegaan voor de ontwikkeling van het gehele Plan waarbij de fasering van de uitvoering wordt afgestemd op de marktmogelijkheden.

Paraf:



- 17.2 Indien een van de partij(en) ondanks schriftelijke ingebrekestelling door de andere partij in ernstige mate toerekenbaar tekort blijft schieten in de nakoming van een of meer van haar verplichtingen uit deze overeenkomst, dan is deze andere partij bevoegd deze overeenkomst als beëindigd te beschouwen. Hetzelfde geldt in geval van faillissement, aanvraag van surseance van betaling en/of ontbinding van een partij en/of fusie van OPP. Beëindiging geschiedt in deze gevallen door een schriftelijke kennisgeving.
- 17.3 In geval van beëindiging als in sub 17.2 bedoeld, is de partij aan welke kennis wordt gegeven dat de overeenkomst wordt beëindigd verplicht om zijn aandelen in de B.V. en in de deelname in de CV aan de andere partij aan te bieden, een en ander conform de statuten van de Beheer BV en de overeenkomst waarbij de CV is aangegaan.

Artikel 18 Diversen

- 18.1 Het is Partijen, Beheer BV en de CV niet toegestaan om hun contractpositie en/of rechten uit deze overeenkomst aan een derde over te dragen in welke vorm dan ook (het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst daaronder begrepen) zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van alle in deze zin genoemde partijen.
- 18.2 Indien ter uitvoering van deze overeenkomst sprake is van een besluit, handeling of goedkeuring dan wel keuze van een in de overeenkomst genoemd alternatief dan is ter zake voor de gemeente het College van Burgemeester en Welhouders bevoegd, behoudens in geval van een andersluidende wettelijke bepaling en/of gemeentelijke regelgeving.
- 18.3 Externe contacten, daaronder begrepen die met gegadigden en de media, met betrekking tot de uitvoering van deze overeenkomst worden uitsluitend gelegd en onderhouden door en met Beheer BV als beherend vennoot van de CV. Alle andere bij deze overeenkomst betrokken partijen zullen ter zake steeds verwijzen naar Beheer BV.
- 18.4 Op deze overeenkomst is van toepassing het Nederlands Recht.

Artikel 19 Geschillen

Alle geschillen, welke mochten ontstaan naar aanleiding van de onderhavige overeenkomst dan wel van nadere overeenkomsten, die daarvan het gevolg mochten zijn, zullen worden beslecht door de rechtbank te Zwolle.

Deze regeling geldt na toetreding tot deze overeenkomst van de B.V. en de CV voor alle geschillen die naar aanleiding van de onderhavige overeenkomst mochten ontstaan tussen de gemeente en/of OPP en/of de BV en/of de CV.

Paraaf: 

20

Pagina 20 van 21

Artikel 20 Bijlagen

De aan het slot van deze overeenkomst vermelde Bijlagen 1, 2 en 3 maken onderdeel uit van deze Samenwerkingsovereenkomst.

Partijen verklaren bekend te zijn met de inhoud van deze bijlagen.

Aldus ondertekend, op 16 februari 2004.

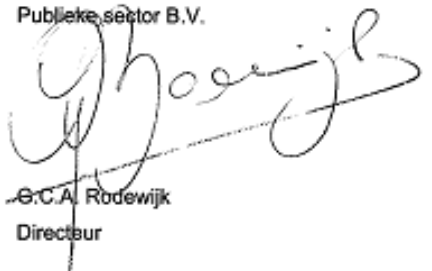
te Ommen

De gemeente Ommen



A. ten Oever
Burgemeester

O.P.P. Ontwikkelings- en Participatiebedrijf
Publieke sector B.V.



G.C.A. Rodewijk
Directeur

Bijlagen

Bijlage 1: Haalbaarheidsstudie (drie delen) OPP d.d. 24 mei 2002.

Bijlage 2: Grondexploitatie d.d. 22 april 2003

Bijlage 3: Concept ondernemingsplan / organisatiemodel ontwikkelingsmaatschappij De Drieslag
d.d. 12 november 2003

Paraaf:



Bijlage 8 Samenvatting Deloitte onderzoek

Samenvatting rapport “Feitelijke bevindingen inzake onderzoek financiële positie De Drieslag”, Deloitte, december 2010.

1. Aanleiding onderzoek

Het laatste jaar is bij de Raad grote onzekerheid ontstaan over de haalbaarheid van de resultaatprognoses voor de grondexploitatie van De Drieslag, met name ten aanzien van de 3^e slag Havengebied met woningbouwbestemming. Voor de ontwikkeling van De Drieslag is in 2004 een private samenwerkingsovereenkomst aangegaan, welke heeft geleid tot de oprichting van Ontwikkelingsmaatschappij De Drieslag Ommen Beheer BV en Ontwikkelingsmaatschappij De Drieslag Ommen CV, met de gemeente Ommen (20%) en BNG Gebiedsontwikkeling BV (80%) als aandeelhouders.

2. Inhoud onderzoek

Het onderzoek heeft zich gericht op de plausibiliteit van de financiële grondexploitatieberekeningen (hierna ook Grexen genoemd) en de resultaatprognoses die de afgelopen jaren zijn opgesteld. Het onderzoek is gebaseerd op de door de gemeente Ommen en de Drieslag BV verstrekte stukken en mondelinge informatie. Het onderzoek is beperkt tot feitelijke financiële aspecten. Naar verantwoordelijkheden en informatievoorziening is geen specifiek onderzoek gedaan.

3. Verloop onderzoek

Door een ontoereikende archivering van zowel de gemeente Ommen als De Drieslag, moeizame verkrijging van de benodigde informatie, en onvolledigheid en inconsistentie van de verkregen informatie kende het onderzoek een lange doorlooptijd. Na het uitbrengen van een 1^e concept-rapportage d.d. 30-9-2010 bleek er behoefte te zijn aan aanvullende informatie: afbakening van de 3 afzonderlijke slagen (Sportpark Westbroek, Bedrijventerrein De Rotbrink en Herontwikkeling Havengebied). Aan de Drieslag-directie is verzocht om nadere informatie. Dit betrof vooral voor elk van de 3 slagen een gedegen analyse van de inmiddels fors opgelopen kostenoverschrijdingen, een grondexploitatieberekening per slag en een accountantsverklaring inzake de juistheid van de uitsplitsing naar de 3 slagen van de gerealiseerde kosten en opbrengsten. Tenslotte is verzocht om een heldere uiteenzetting van de financiële gevolgen van afhechting/afrekening van de 1^e en 2^e slag.

Na het verstrekken van een deel van de gevraagde analyses heeft de Drieslag-directie op aanwijzing van de Raad van Commissarissen (RvC) verdere informatievoorziening beëindigd. Na een gesprek op 8-11-2010 tussen de Onderzoekscommissie en de RvC is door de Drieslag-directie volstaan met het verstrekken van een analyse van de kostenoverschrijdingen en een overzicht van de vergaderingen van RvC, Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) en Raad van Aandeelhouders (RvA) met vermelding van de deelnemers aan die vergaderingen.

Op basis van de bevindingen van ons onderzoek heeft de onderzoekscommissie op 23-11-2010 vragen gesteld aan B&W en Deloitte verzocht het rapport af te ronden met vermelding van de resterende onzekerheden. Dit met het oog op de wenselijkheid van spoedige besluitvorming door het gemeentebestuur.

4. Uitkomsten onderzoek

In het rapport van bevindingen is een overzicht opgenomen van de belangrijkste constatering en adviezen naar aanleiding van het onderzoek naar de financiële positie van het project De Drieslag. Geschoond van door de Drieslag-directie als vertrouwelijk aangemerkt informatie (alle cijferopstellingen) luiden deze als volgt:

Constateringen

1. De gemeentelijke archivering van relevante financiële informatie m.b.t. De Drieslag is ontoereikend. Mede hierdoor bestaat onzekerheid over de vraag of de gemeentelijke vertegenwoordigers van Ommen steeds hebben beschikt over de voor sturing en beheersing van het project De Drieslag benodigde financiële informatie over de grexen, kostenoverschrijdingen, etc.
2. De archivering van relevante financiële informatie door De Drieslag BV is ontoereikend. Essentiële informatie vanaf de oprichting in 2004 tot heden, zoals jaarlijks op elkaar aansluitende exploitatieopzetten, nacalculaties, aanbestedingen, plantekeningen, grondverwervingstekeningen, etc. zijn niet opgenomen in een systematisch toegankelijke archivering
3. Van veel financiële documenten m.b.t. De Drieslag kan de status ervan niet kan worden vastgesteld wegens het ontbreken van waarmerken).
4. De Drieslag BV heeft de gevraagde onderzoeksinformatie laat beschikbaar gesteld en de uiteindelijk verstrekte informatie was niet consistent en niet volgtijdelijk vergelijkbaar. Hierdoor hebben wij in verschillende fasen van het onderzoek onvolledige informatie geanalyseerd, teneinde de benodigde vervolginformatie te kunnen formuleren. Het gefaseerd en niet volledig beschikbaar komen van informatie heeft geleid tot een forse vertraging en een navenante inefficiëntie van ons onderzoek. Tenslotte konden hierdoor enkele onderzoeksvragen niet worden beantwoord.
5. De uitsplitsing van de boekwaarden per 31-12-2009 naar de 3 slagen is niet in de jaarrekeningen van De Drieslag opgenomen en is ook niet voorzien van een accountantsverklaring. Hierdoor bestaat onzekerheid over de juistheid van de uitsplitsing naar de 3 slagen. Op het expliciete verzoek van de Onderzoekscommissie om een accountantsverklaring inzake de boekwaarden van de afzonderlijke 3 slagen heeft de Drieslag-directie bij brief van 16-11-2010, zonder verdere motivatie, aangegeven hierin niet te willen voorzien en te volstaan met de accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen t/m 2009.
6. De (algemene) kosten die niet specifiek betrekking hebben op een van de 3 slagen zijn volgens de Drieslag-directie toegerekend in verhouding 20% Sportpark, 40% Bedrijventerrein en 40% Havengebied. Vanaf de oplevering van het Sportpark bedraagt deze verhouding 50% Bedrijventerrein en 50% Havengebied. Van deze toerekeningsystematiek is geen onderbouwing beschikbaar.
7. In de jaarrekening zijn geen nacalculatie-analyses en resultaatprognoses opgenomen.
8. Vanaf het begin is door De Drieslag BV de gedachte leidend geweest dat het gaat om 1 integrale grondexploitatie en niet om 3 verschillende deelexploitaties (sport, bedrijven en wonen). Mede doordat er geen heldere afbakening is van de 3 afzonderlijke slagen, lopen de financiële analyses van het verleden (realisatie slag 1 en 2) en de prognoses voor de toekomst (eventuele doorstart slag 3) door elkaar en vertroebelen de besluitvorming over het vervolg van het Drieslagproject. Op het expliciete verzoek van de Onderzoekscommissie om gedetailleerde actuele deelgrexen per slag heeft de Drieslag-directie bij brief van 16-11-2010 te kennen gegeven geen geactualiseerde deelgrexen per slag op te willen stellen, aangezien De Drieslag vanaf de start als 1 (financierings)-project is aangemerkt. Er is echter steeds sprake geweest van deelgrexen per slag (zowel in de eerste grex in 2003 als in de herzieningen t/m 2008).

9. De gemeentelijke ORT-bijdrage ad € 7,8 mln betreft de in 2005 en 2006 door de gemeente Ommen gestorte bijdrage voor het Havengebied. Hoewel deze ORT is berekend om op eindwaarde het tekort (onrendabele top) van het Havengebied te kunnen dekken, is bij de toerekening van de boekwaarden aan de 3 slagen geen rente toegerekend aan de ORT. In de jaarlijkse rentetoerekening t/m 2009 is aan de ORT-bijdrage geen rente toegerekend, omdat deze als financieringsmiddel is aangemerkt.
10. De kwaliteit van de beschikbare financiële informatie (met name de Grexen) is onvoldoende. De informatie is niet consistent, in de tijd niet vergelijkbaar en bevat aanwijsbare omissies, terwijl sinds 2007 geen herziening meer is vastgesteld. De voorlopige herziening 2008 is slechts voor kennisgeving aangenomen. De grote afwijkingen t.o.v. 2003 zijn in de loop der jaren niet of nauwelijks geanalyseerd en gerapporteerd en belangrijke geconstateerde afwijkingen zijn in de grexen niet tijdig aangepast. Met name de in 2005 geconstateerde verwachte forse overschrijding inzake grondaankopen Havengebied heeft niet geleid tot aanpassingen. Hierdoor bestaat onzekerheid over de plausibiliteit van de opeenvolgende grexen.
11. De uitsplitsing van de boekwaarden per 31-3-2010 en per 30-9-2010 naar de 3 slagen is niet voorzien van een accountantsverklaring (o.a. toerekening algemene kosten en financieringsrente is aandachtspunt). De Drieslag-directie heeft bij brief van 16-11-2010 te kennen gegeven hierin niet te willen voorzien Zie ook constatering no. 5.
12. Tussen de actuele prognoses 2010 en de oorspronkelijke prognoses 2003 bestaan forse verschillen.
13. De door de Drieslag-directie dd 21-9-2010 opgestelde analyse van de afwijkingen tussen de actuele Grex mei 2010 en de oorspronkelijke Grex 2003 betreft een opsomming van de in de diverse Grexen opgenomen toelichtingen en geeft daarmee geen nieuwe aanvullende informatie.
14. Op 16-11-2010 heeft de Drieslag-directie een nadere analyse opgesteld van de forse afwijkingen tussen de per 30-9-2010 bijgestelde prognoses en de oorspronkelijke Grex 2003. Hierbij wordt geen melding gemaakt van het feit dat door vertegenwoordigers van partijen expliciete voorbehouden zijn gemaakt, zodat een toedeling van alle resultaten obv 80%(BNGGO)/20%(gemeente Ommen) voor de hand ligt.
15. De 1^e slag (Sportpark Westbroek) is gerealiseerd. De kosten zijn fors overschreden ten opzichte van de oorspronkelijke grex 2003
16. De 2^e slag (Bedrijventerrein De Rotbrink) is grotendeels gerealiseerd. De mate waarin het verwachte voordelige resultaat zal worden gerealiseerd is sterk afhankelijk van het kunnen verkopen van de resterende gronden (ca. 75%) in de komende 5 jaar.
17. Voor de 3^e slag (Het Havengebied) zijn voor ca. € 10 mln gronden aangekocht (door de gemeente Ommen, tegen boekwaarde in te brengen) en zijn enige plankosten gemaakt. Verdere aankopen zijn medio 2009 stilgelegd. Actuele calculaties geven aan dat deze slag sterk verliesgevend is, onder meer door een sterke verlaging van de verwachte verkoopopbrengsten ten opzichte van de oorspronkelijke grex 2003.
18. De actuele prognoses 2010 zijn niet eenduidig en niet transparant.
19. De door de Drieslag-directie bij brief van 1-6-2010 aan het college van B&W gepresenteerde verliesopstellingen inzake eventuele afhechting/afrekening 1^e en 2^e slag zijn arbitrair. Dit betreft zowel de hierin opgenomen veronderstellingen, als de financiële vertaling ervan. Ook de relatie met de huidige Grexen is niet helder weergegeven. Vorenstaande geldt eveneens voor de door de Drieslag-directie bij brief van 10-8-2010 verstrekte antwoorden op de vragen van het ambtelijke Adviesgroep.

Adviezen

1. Het is wenselijk dat alle bij vergaderingen van gemeenteorganen beschikbaar gestelde informatie wordt gearhiveerd. Ten aanzien van vertrouwelijke of geheime stukken is het wenselijk om een passend archiveringsprotocol op te stellen en de naleving daarvan te waarborgen.
2. Het is wenselijk heldere afspraken te maken over de inhoud en periodiciteit van de door een verbonden partij aan de gemeentelijke organen te verstrekken informatie in het kader van planning (begroting, exploitatieopzetten, etc.) en control (nacalculaties, tussentijdse rapportages, jaarrekening, etc).
3. Het is wenselijk de uitsplitsing van de boekwaarden per 31-12-2009 naar de 3 slagen te laten voorzien van een accountantsverklaring. Het is wenselijk daarbij de aanvaardbaarheid van de toerekeningsystematiek van algemene kosten en de rente aan de 3 slagen en de ORT-bijdrage te betrekken.
4. Ten behoeve van de nog te verkopen industrieterreinen van slag 2 De Rotbrink kan, gezien de gewijzigde marktomstandigheden (mede a.g.v. de economische recessie), worden overwogen om de actuele behoefte van de markt te onderzoeken.
5. Om de afrekening van het verleden en de besluitvorming over de toekomst uit elkaar te halen en transparant te maken is het wenselijk om, voordat besluitvorming over de 3^e slag plaatsvindt, eerst slag 1 en 2 af te hechten (vanaf de aanvang van het Drieslagproject was het de bedoeling dat deze 2 slagen budgettair neutraal zouden zijn) en (voorlopig) af te rekenen. Deze afhechting/afrekening zou kunnen plaatsvinden op basis van de huidige boekwaarden, verhoogd met de contante waarde van de nog verwachte kosten en opbrengsten. Het is wenselijk daarbij een kritische beoordeling te verrichten op de gerealiseerde kosten en opbrengsten per slag, met name t.a.v. de gehanteerde verdeelsleutels voor algemene kosten, rente en ORT-bijdrage, en deze te herzien, wanneer sprake is van onjuistheden. Bij een verwacht negatief saldo zou het verwachte verlies in verhouding 80%(BNGGo) / 20%(gemeente Ommen) moeten worden gedekt. Bij een verwacht positief saldo zouden afspraken kunnen worden gemaakt over eventuele uitkering bij daadwerkelijke realisatie van de winst door grondverkoop van De Rotbrink.
6. Voor het verkrijgen van zekerheid over de rekenkundige juistheid van de Grex-uitkomsten van het door BNGGo ontwikkeld pakket GO (van Ortec) is het wenselijk dat de accountant van De Drieslag daar een expliciete uitspraak over doet.
7. Voor het verkrijgen van de gewenste transparantie en voor het maken van een verantwoorde keuze is het dringend gewenst dat bij de verdere uitwerking 3 exploitatieopzetten worden opgesteld: één voor elke slag.
8. Wij adviseren u om zowel bij voortzetting als bij eventuele beëindiging van de Samenwerkingsovereenkomst toe te zien op een reële toerekening van de exploitatieresultaten en het opnemen van reële verkoopopbrengsten.
9. In het kader van verkrijging van zekerheid over de door De Drieslag verstrekte en mogelijk nog te verstrekken verantwoordingen is het wenselijk daarbij de accountant van De Drieslag bij het vervolg van dit onderzoek te betrekken.

5. Resumé

De inmiddels gerealiseerde ontwikkeling van het Sportpark Westbroek (1^e slag) heeft geleid tot forse kostenoverschrijdingen. Het Bedrijventerrein De Rotbrink (2^e slag) is inmiddels voor ca. 50% gerealiseerd en van de terreinen dient nog ca. 75% te worden verkocht. De herontwikkeling van het Havengebied (3^e slag) is in 2009 stilgelegd, in afwachting van nadere besluitvorming, terwijl op basis van recentelijk uitgevoerde scenarioberekeningen blijkt dat uitvoering van de 3^e slag in alle scenario's sterk verliesgevend zal zijn.

Op grond van de Samenwerkingsovereenkomst dient in een dergelijke situatie tussen partijen (BNG Gebiedsontwikkeling BV en de gemeente Ommen) overleg te worden gevoerd om tot oplossingen te komen. Een dergelijk overleg had naar onze mening al in 2005 moeten plaatsvinden omdat op dat moment al bekend was dat er sprake zou zijn van forse overschrijdingen op de verwervingskosten van het Havengebied. In 2009 is door de Raad van State het bestemmingsplan voor het Havengebied vernietigd, onder meer omdat de financiële haalbaarheid niet kon worden aangetoond.

De Drieslag-directie heeft bij brief van 1-6-2010 beide partijen opgeroepen tot overleg. In deze brief zijn ook de financiële uitkomsten van de diverse scenario's uiteengezet, waaronder verliesopstellingen inzake eventuele afhechting/afrekening van de 1^e en 2^e slag. Bij eventuele beëindiging van de 3^e slag zullen tevens verliezen moeten worden genomen voor de hiervoor reeds gedane investeringen (grondaankopen en plankosten). De in deze brief opgenomen veronderstellingen, evenals de financiële vertaling ervan zijn arbitrair, terwijl ook de relatie met de huidige grexen niet helder is weergegeven.

Voor een verantwoorde besluitvorming is het noodzakelijk dat er een helder inzicht bestaat in de gerealiseerde en nog te realiseren kosten en opbrengsten per slag. Het is daarbij wenselijk – zo niet noodzakelijk – om eerst de 1^e en 2^e slag af te hechten en zo mogelijk af te rekenen. Vanaf de start van De Drieslag is het de bedoeling geweest dat deze 1^e en 2^e slag budgettair neutraal zouden zijn. Vervolgens dient op basis van een transparante grex voor slag 3 besluitvorming plaats te vinden over het al dan niet voortzetten van de 3^e slag.

Geconstateerd wordt dat de Drieslag-directie de gevraagde informatie niet heeft verstrekt, voornamelijk doordat zij niet bereid is grexen per slag op te stellen en eveneens niet bereid is een accountantsverklaring te verstrekken bij de kostentoe rekening per grex.

Om het voor verdere besluitvorming benodigde inzicht te verkrijgen zijn de volgende acties vereist:

1. Opstelling van een financiële afrekening van de 1^e en 2^e slag, welke door beide partijen is geaccordeerd. Hierbij dient aandacht te worden besteed aan de juiste toerekening van de kosten en opbrengsten aan de beide slagen, met name ten aanzien van de algemene kosten, rentekosten en ORT-bijdrage. Het is wenselijk deze afrekening te laten certificeren door de accountant van de Drieslag. Ook is het wenselijk bij deze afrekening aandacht te besteden aan de wijze waarop rekening wordt gehouden met de nog te realiseren verkopen van De Rotbrink.
2. Opstelling van een goed onderbouwde en in de toekomst nacalculeerbare Grex voor slag 3.

Op basis van vorenstaande informatie kan dan besluitvorming plaatsvinden over de financiële afrekening van de 1^e en 2^e slag en over het al dan niet uitvoeren van de 3^e slag.

Wij adviseren u het college op te dragen voornoemde acties uit te voeren.

Conclusies en aanbevelingen van de Raadsonderzoekscommissie naar aanleiding van het Rapport Feitelijke bevindingen inzake de financiële positie van De Drieslag (Deloitte)

1.

Hoewel van begin af aan voor de afzonderlijke drie slagen van het project De Drieslag afzonderlijke grondexploitatiecijfers zijn opgesteld heeft De Drieslag BV in de opeenvolgende jaarrekeningen geen verantwoording afgelegd over de nacalculatie-analyses en resultaatprognoses gesplitst per slag. De bij de opeenvolgende jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties terzake verstrekte informatie was niet consistent en niet toereikend, terwijl sinds begin 2008 geen herziening meer heeft plaatsgevonden.

Op deze wijze is de informatievoorziening ontoereikend met als gevolg dat noch in eerste instantie de De Drieslag BV noch in tweede instantie de gemeente beschikte over voldoende inzicht en sturingsmogelijkheden.

De op verzoek van de onderzoekscommissie door De Drieslag BV recent opgestelde nacalculaties per slag zijn niet van een accountantsverklaring voorzien en bevatten arbitraire elementen. De door De Drieslag BV recent opgestelde actuele prognoses zijn niet eenduidig, zijn niet transparant en geven nog steeds ontoereikende informatie over de resultaten per slag.

De tegenwerping door de directie en Raad van Commissarissen van De Drieslag BV dat het niet zou gaan om drie verschillende deexploitaties maar om één integrale grondexploitatie acht de commissie onbegrijpelijk en zelfs onvoorstelbaar. Zo'n standpunt is niet alleen strijdig met de (geest van de) samenwerkingsovereenkomst maar ook bedrijfsmatig niet te verdedigen.

Het kunnen beschikken over heldere financiële informatie, verschillen- en nacalculatie-analyses alsmede resultaatprognoses per slag is immers onontbeerlijk zowel vanuit het oogpunt van sturing (directie) als van controle (commissarissen). Dit is evenzeer onontbeerlijk voor de partijen in het samenwerkingsverband in het bijzonder voor de gemeente in verband met het publieke belang en de publieke verantwoording die daarmee onlosmakelijk verbonden zijn. Ook tegen deze achtergrond is het standpunt van de De Drieslag BV onjuist.

2.

Omdat de in het vorige punt bedoelde financiële gegevens bij De Drieslag BV niet voorhanden waren zag de onderzoekscommissie zich genoodzaakt aan Deloitte een nadere opdracht te geven. Voor een verantwoorde besluitvorming is het immers noodzakelijk dat er inzicht is in de per slag gemaakte en nog te maken kosten en gerealiseerde en nog te realiseren opbrengsten.

Het is daarbij naar het oordeel van de commissie noodzakelijk om de eerste en tweede slag 'af te hechten' en af te rekenen, alvorens over te kunnen gaan tot de besluitvorming over de derde slag.

Geconstateerd wordt echter dat de directie van De Drieslag BV de gevraagde informatie (transparant inzicht in resultaten per slag) niet heeft willen verstrekken en evenmin bereid is een accountantsverklaring te verstrekken bij de kostentoerekening per slag.

Om het voor verdere besluitvorming benodigde inzicht te verkrijgen zijn de volgende acties vereist.

a. Opstelling van een financiële afrekening van de eerste en van de tweede slag welke opstellingen door beide partijen worden geaccordeerd. Hierbij dient aandacht te worden besteed aan de juiste toerekening van de kosten en opbrengsten aan de beide slagen met name ten aanzien van de algemene kosten, rentekosten en ORT-bijdrage. Het is wenselijk deze afrekening te laten certificeren door de accountant van De Drieslag BV. Ook is het wenselijk bij deze afrekening aandacht te besteden aan de wijze waarop rekening wordt gehouden met de nog te realiseren verkopen van De Rotbrink.

b. Opstelling van een goed onderbouwde en in de toekomst nacalculerbare grex voor slag drie.

Op basis van vorenstaande informatie kan dan besluitvorming plaatsvinden over de financiële afrekening van de eerste en de tweede slag en over het al dan niet uitvoeren van de derde slag.

Daarbij is het naar de mening van de onderzoekscommissie tevens wenselijk de splitsing van de boekwaarde per einde 2009 c.q. 2010 te laten voorzien van een verklaring van de accountant van de De Drieslag BV (en CV). De commissie beveelt nu de Raad en het College aan deze punten alsnog bij De Drieslag BV te bewerkstelligen en zonodig af te dwingen.

3.

In het rapport is bevestigd dat in 2005 binnen de De Drieslag BV ten opzichte van de oorspronkelijke grex een verschil is gebleken ter grootte van 9 miljoen euro. Het één en ander is echter eerst in november 2009 medegedeeld aan de toenmalige raad.

De onderzoekscommissie heeft thans daarbij vastgesteld dat de oorzaak daarvan niet alleen is gelegen in duurdere aankopen in het Havengebied maar ook in opmerkelijke verschillen met betrekking tot de hoeveelheid grond waarmee gerekend is. Dit gold in mindere mate het sportpark en het bedrijventerrein doch in belangrijke mate het Havengebied waarbij het bleek te gaan om 7 ha in plaats van de oorspronkelijk berekende 5 ha. Derhalve een substantieel verschil waarbij de commissie het volgende heeft vastgesteld.

* Dat dit verschil ondanks de forse omvang ervan niet is verwerkt in de grex 2005 en volgende jaren noch aan de kosten- noch aan de inkomstenkant.

* Dat noch dit omvangrijke financiële verschil noch het opmerkelijke verschil in de hoeveelheid grond ten behoeve van het Havenproject is gemeld aan de gemeente als partij in het samenwerkingsverband.

- * Dat ook de gemeenteraad daarover niet werd geïnformeerd.
- * Dat de De Drieslag BV de gemeente niet heeft gevraagd om het nader overleg te voeren zoals bedoeld in de samenwerkingsovereenkomst.

De commissie concludeert dat het hier feiten betreft die zowel als onbegrijpelijk als als zeer ernstig moeten worden gekwalificeerd. De commissie heeft daarbij tevens moeten vaststellen dat op basis van de haar ter beschikking staande documenten de redenering c.q. motivering voor deze feiten en omissies niet achterhaald konden worden. De commissie overweegt daarom de betrokkenen daaromtrent te horen.

De onderzoekscommissie heeft bovendien vastgesteld dat de bijdrage in de onrendabele top (ORT), anders dan bedoeld en contractueel bepaald, is gebruikt als financieringsmiddel ten behoeve van slag één en slag twee en dat derhalve over het betreffende bedrag (€ 7,8 miljoen) aan de gemeente rente had moeten worden vergoed.

4.

De in het rapport weergegeven cijfers laten een zodanig omvangrijk verlies zien dat de onderzoekscommissie geen andere conclusie kan trekken dan dat doorgaan met het project De Drieslag onverantwoord is.

De in het rapport beschreven financiële stand van zaken en het financiële resultaat bij voortzetting van het project verschilt immers zozeer van de in de haalbaarheidsstudie en in de oorspronkelijke grondexploitatie (beide deel uitmakend van de samenwerkingsovereenkomst) geschetste verwachting dat de conclusie moet worden getrokken dat de publiek-private samenwerking in Drieslagverband dient te worden beëindigd.

De onderzoekscommissie acht deze discrepantie zo groot dat zij de opvatting dat - bij een gewijzigde opzet en organisatie - alsnog een resultaat te behalen zou zijn, dat in de buurt van het oorspronkelijk beoogde resultaat komt, als niet realistisch moet kwalificeren.

5.

De onderzoekscommissie is met Deloitte van mening dat het vanuit het oogpunt van risicomanagement maar ook in verband met het afhechten c.q. afrekenen van slag één en slag twee noodzakelijk is opnieuw de waarde te laten bepalen van de nog uit te geven grond op het bedrijfsterrein De Rotbrink.

Bijlage 9 Conclusie en advies ambtelijk adviesteam de Drieslag

II. Conclusie en Advies

1.

Tussen de betrokken partijen, met name de Gemeente en OMD, lijkt er overeenstemming te bestaan over het feit dat de SOK op dit moment niet één op één voor verdere uitvoering gereed ligt. De uitgangspunten die de Gemeente en BNG-GO hadden toen zij met elkaar gingen samenwerken, zijn zeer ver buiten beeld geraakt, niet alleen qua tijdshorizon, maar ook in financieel opzicht. Dit betekent naar de mening van het adviesteam dat er twee opties zijn: de contractuele verhouding volgens de SOK wordt beëindigd, in ieder geval ten aanzien van de derde slag, of deze wordt (ingrijpend) gewijzigd. Ook OMD lijkt het hiermee eens te zijn.

2.

In juridisch opzicht ligt er voor de Gemeente een cruciaal beslispunt: maakt de Gemeente gebruik van de bevoegdheid van artikel 2.7 van de SOK (een besluit tot het *niet* dragen van de onrendabele top van de derde slag, met als consequentie dat deze niet wordt uitgevoerd) of doet zij dat niet?

3.

Het adviesteam meent dat bij beantwoording van de vraag of de samenwerking moet worden voortgezet voor de derde slag (met wijziging van de SOK) of beëindigd met toepassing van artikel 2.7 van de SOK, twee aspecten van groot belang zijn:

- de vraag of de samenwerking conform de overeengekomen opzet en constructie gebracht heeft wat daarvan verwacht mocht worden, zulks met het oog op het toekomstperspectief daarvan;
- de vraag welke voordelen te verwachten zijn van voortzetting van de samenwerking.

4.

Het adviesteam is, onder verwijzing naar het rapport van bevindingen, van mening dat de samenwerking de Gemeente niet gebracht heeft wat ervan verwacht mocht worden.

De financiële resultaten zijn ernstig teleurstellend. De planning is geenszins gehaald. De eerste slag (het sportpark) is tot nu toe voorwerp van geschillen en discussies. Er is geen perspectief op realisering van de derde slag conform de toenmalige uitgangspunten, noch in financiële zin noch qua programma.

Het adviesteam is verder van mening dat OMD niet met de vereiste stelselmatigheid procesbeslissingen en inhoudelijke beslissingen adequaat en tijdig voorbereid heeft en met onderbouwde advisering voorgelegd heeft aan de partijen. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de afwijkingen van de SOK bij de aan- en verkoop van de gronden voor het sportpark. Ook kan gewezen worden op het feit dat de OMD, als de 'leidende entiteit', nagelaten heeft de uitgangspunten van de SOK ten principale ter discussie te stellen toen, al in 2005, duidelijk werd dat deze onhaalbaar waren.

Ook de financiële ontwikkelingen zijn niet met de overeengekomen regelmaat verwerkt in de aangepaste GREX. Afwegingen vooraf over (gestelde) extra uitgaven voor het sportpark hebben kennelijk ontbroken. Onduidelijk is waarom (kennelijk aanzienlijke) aanbestedingsoverschrijdingen geaccepteerd zijn. De belangen van de Gemeente zijn daardoor in het gedrang gekomen; in het bijzonder wel ten aanzien van de storting van het begrote bedrag voor de onrendabele top zonder rente en zekerheden, en ten aanzien van de aanwending daarvan voor de eerste en tweede slag, in uitdrukkelijke afwijking van de SOK, maar natuurlijk ook ten aanzien van de overigens negatieve resultaten.

Het adviesteam heeft geconstateerd dat er ook sprake is geweest van discontinuïteit in de aansturing. Dat geldt voor de directeurs van OMD. Het geldt ook voor de vertegen-

woordiging van partijen in de organen van OMD en van de CV. De personele invulling van de BV is daar mede debet aan.

Verder heeft het adviesteam geconstateerd dat de wijze van invulling van de vertegenwoordiging in de organen van OMD en van de CV hybride is geweest. Dat een van de directeurs van OMD tevens financieel controller was van de Gemeente, is ook geen voordeel geweest, nu een controller niet de meest geëigende partij is om zichzelf te controleren en te bewaken.

Al met al meent het adviesteam dat het functioneren van de samenwerking tot nu toe geen aanbeveling is voor voortzetting. Dat geldt wat betreft het adviesteam ook ten aanzien van de door OMD recentelijk ingenomen standpunten over de onrendabele top en de draagplicht van de Gemeente ten aanzien van het negatieve resultaat in de eerste twee slagen.

Indien desalniettemin geopteerd zou worden voor voortzetting, acht het adviesteam het in ieder geval noodzakelijk dat de samenwerkingsconstructie opnieuw vormgegeven wordt en dat nieuwe, harde en gedetailleerde afspraken worden gemaakt over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

5.

Voor eventuele voordelen voor de Gemeente van voortzetting van de samenwerking moet om te beginnen gekeken worden naar de gemaakte scenariostudie.

Het adviesteam acht geen van de geschetste scenario's voor de derde slag aantrekkelijk. De geschetste scenario's zijn ofwel een zeer aanzienlijke inperking van de ambities ofwel op korte termijn onhaalbaar. Kenmerkend is bovendien dat het financiële resultaat van alle scenario's zéér negatief blijft.

Het adviesteam stelt ook de vraag welk werkelijk voordeel voor BNG-GO verbonden kan zijn aan voortzetting van de samenwerking in de derde slag. Van BNG-GO valt als commerciële partij niet te verwachten dat deze zal participeren in het zeer negatieve resultaat van de derde slag. Veeleer zal BNG-GO, bij voortzetting van de samenwerking zonder afhechting, inzetten op het zoveel mogelijk behouden van het door haar in OMD (CV/BV) gestorte vermogen. Dát is haar grootste belang.

Het betrekken van De Veste bij de derde slag kan, afhankelijk van de overeen te komen voorwaarden, mogelijkwerwijs een optie zijn. Betrokkenheid van BNG-GO is daarvoor echter niet nodig.

De door OMD geuite gedachte om ontwikkelingen in Ommen Oost te betrekken bij de derde slag is naar de mening van het adviesteam voornamelijk cosmetisch. Het kan zijn dat van ontwikkelingen in Ommen Oost positieve resultaten te verwachten zijn die ingezet kunnen worden voor dekking van tekorten in het havengebied. Die mogelijkheid bestaat echter óók zonder dat beide ontwikkelingen organisatorisch en/of financieel met elkaar verweven worden.

6.

Hoe ziet het adviesteam de verdere aanpak van het Havengebied dan wel?

Inbreiding van woningbouw nabij het centrum blijft een optie die een verhoging van de kwaliteit van een duurzame leefomgeving met zich mee brengt. Bij een duurzame ontwikkeling moet echter ook rekening gehouden worden met de economische aspecten. De mogelijkheden van het havengebied worden op dit moment te veel beperkt doordat de boekwaarde van de grond de economische (potentiële) waarde ver overstijgt en de grondpositie in het gebied gefragmenteerd is.

Ongeacht op welke wijze het havengebied verder ontwikkeld wordt, is een positief financieel resultaat geen reële optie. Dit op zich hoeft geen belemmering te zijn, mits er sprake is van een kwaliteitsimpuls voor het gebied en de gemeente Ommen.

Een haalbare grondexploitatie kan dan alleen plaats vinden indien de boekwaarde van de aangekochte gronden wordt afgewaardeerd en er geen verdere onrendabele investeringen (lees dure aankopen) gedaan worden. Dit speelt des te meer doordat de grondpositie gefragmenteerd is, waardoor planontwikkeling complex is en er op korte termijn geen woningbouw(inkomsten) kan plaats vinden. Strategische versterking van de grondpositie kan alleen plaats vinden tegen marktconforme tarieven.

Concreet betekent dit dat het adviesteam voorstelt:

- een rustpauze in te lassen gedurende welke periode een integrale visie op de woon- en vastgoedontwikkeling en op de onderlinge versterkingsmogelijkheden van de diverse plannen vanuit een duurzaamheidsanalyse wordt opgesteld;
- om op basis van deze analyse een fasering in de planontwikkeling aan te brengen met een langere tijdshorizon;
- de boekwaarde van de aangekochte gronden te verlagen tot een economische verantwoord niveau door de reeds hiervoor bestemde middelen (ORT) aan te wenden.

7.

Het adviesteam geeft het College op grond van het voorgaande in overweging om in te zetten op beëindiging van de samenwerking t.a.v. de 3^e slag en zich daartoe zonnig te beroepen op de bevoegdheid van artikel 2.7 van de SOK (een besluit tot het niet dragen van de onrendabele top en tot beëindiging van de samenwerking in de derde slag) en om met BNG-GO in overleg te treden over een financiële afwikkeling.

In het algemeen moet hierbij wel het volgende bedacht worden.

De Gemeente heeft naar de mening van het adviesteam het nodige 'laten gebeuren'. Dat geldt voor de storting van de onrendabele top terwijl er kennelijk nog geen 'go-besluit' was; dat geldt voor voorbereidingen van en investeringen in de derde slag terwijl er kennelijk nog geen 'go besluit' lag, althans geen besluit om de onrendabele top definitief te dragen; het geldt ook voor aanwending van de onrendabele top voor andere doelen dan de derde slag zonder rente en zekerheden te bedingen; voor verkoop van gronden in afwijking van de SOK, voor niet-verwerking van observaties over gestegen kosten in de GREX, enzovoort.

De handelwijze die een partij vertoont in de loop van een contract kleurt de contractuele verhouding, ook als die handelwijze ten nadele van die partij afwijkt van het contract. Zaken waarmee expliciet of impliciet ingestemd is, zijn doorgaans niet omkeerbaar.

Dit alles versterkt de opvatting van het adviesteam dat uiteindelijk ingezet moet worden op een minnelijk traject en op een oplossing en een verdeling van de 'pijn' op een wijze die voor beide partijen draaglijk is. Overigens is een stevig onderhandelingsproces daarmee natuurlijk niet uitgesloten.

De oproeping door de Gemeente van artikel 2.7 is zeker verdedigbaar, maar discussies daarover zijn ook zeker niet uitgesloten. Het is uit tactisch oogpunt wel van groot belang dat de Gemeente over de inzetbaarheid van de betreffende bevoegdheid geen enkel misverstand laat bestaan en in een voorkomend geval onomwonden uitdraagt dat zij die bevoegdheid nog steeds ten volle heeft.

8.

De financiële afwikkeling betreft alle drie de slagen. Voor de derde slag zijn er al aanzienlijke kosten gemaakt. Voor de eerste twee slagen is ook een afwikkeling nodig, al was het maar omdat de Gemeente daarin op dit moment € 7,8 miljoen financiert boven op de inbreng van haar eigen vermogen.

8.1

Ten aanzien van de financiële afwikkeling van de eerste en de tweede slag is het voor de Gemeente van het grootste belang dat de 'lening' van € 7,8 miljoen, zo mogelijk met

rente, aan de Gemeente wordt terugbetaald en dat de Gemeente zo snel mogelijk zekerheid daarover verkrijgt. Het adviesteam vindt dat de afhandeling van dit punt absolute prioriteit verdient. Het adviesteam heeft nog geen afgewogen idee over de weg waarop dit bereikt kan worden, maar ziet, ervan uitgaande dat OMD het geld op dit moment niet heeft, voorshands de volgende mogelijkheden:

- OMD verstrekt, met instemming van de BNG, aan de Gemeente een hypotheek van gelijke rang als de hypotheek van de BNG; de financiering wordt rentedragend gemaakt; er wordt afgelost op gelijke wijze als er aan de BNG wordt afgelost, dus de aflossing aan de BNG zal verminderen met de aflossing aan de Gemeente; een pondspondsgewijze verdeling van de verkoopopbrengsten ligt voor de hand;
- OMD verstrekt, met instemming van de BNG, een tweede hypotheek aan de Gemeente. De financiering wordt rentedragend gemaakt. Met de BNG wordt afgesproken dat de door haar verstrekte financiering, voor zover hypothecair gedekt, niet meer wordt uitgebreid maar zo snel mogelijk wordt afgelost uit de verkoopopbrengsten. Daarna is de Gemeente als tweede hypotheekhouder aan de beurt. Deze variant is naar de mening van het adviesteam alleen aanvaardbaar indien in de grond voldoende overwaarde zit voor terugbetaling aan de BNG en de Gemeente (met rente);
- De Gemeente neemt de grondpositie van OMD over, met aflossing van de BNG.

Het adviesteam adviseert het College om dit punt schriftelijk en mondeling met voldoende dwingendheid aan de orde te stellen bij BNG-GO en OMD.

8.2

Indien het eindsaldo van de eerste en de tweede slag negatief is, zal het negatieve resultaat in de eerste plaats gebracht moeten worden ten laste van het eigen vermogen, in de verhouding 80% - 20% (BNG-GO - Gemeente).

Mocht het eigen vermogen onvoldoende zijn ter opvang van het verlies, dan zou met BNG-GO onderhandeld moeten worden over bijstorting, waarbij de rol van BNG-GO als de professionele en 'leidende entiteit' in de discussie moet worden opgevoerd: BNG-GO is de opsteller van de haalbaarheidsstudie, van de prognoses en heeft feitelijk ook leiding gegeven aan het project met het negatieve resultaat als gevolg. De Gemeente heeft in de eerste en de tweede slag financieel (impliciet) al véél meer bijgedragen dan hetgeen in de SOK vermeld staat. Ten aanzien van het Havengebied staat de Gemeente hoe dan ook nog een zeer grote last te wachten, welke mede zijn grondslag vindt in het niet altijd adequate optreden van OMD. Denk hierbij aan de grondverwerving door Arcadis; denk aan het vernietigde bestemmingsplan dat geheel door / in opdracht van OMD is voorbereid en dat wat betreft de Gemeente alleen formeel vastgesteld zou behoeven te worden. Hoe redelijk is het onder die omstandigheden dat de Gemeente aanvullend verlies draagt in de eerste en de tweede slag?

8.3

Indien gebruik gemaakt wordt van de bevoegdheid van artikel 2.7 SOK en de derde slag dus niet doorgaat, zal ook de vraag beantwoord moeten worden of de samenwerking ten aanzien van de eerste en de tweede slag wel in stand gehouden wordt. De uit te geven grond is op dit moment eigendom van OMD. De vraag rijst of het zin heeft dit vehikel nog jaren in stand te houden ten behoeve van enkel de verkoop van uit te geven gronden. In ieder geval zou, bij instandlating, de organisatiestructuur aangepast moeten worden, omdat het geen zin heeft een dure structuur met externe directeuren / commissarissen in stand te laten als er nog slechts grond verkocht moet worden.

Denkbaar zou ook zijn dat de Gemeente de grondpositie overneemt.

8.4

Ook ten aanzien van de derde slag zou er een financiële afwikkeling aan de orde zijn.

Deze kent als discussiepunt in ieder geval de vraag hoe omgegaan wordt met de beoogde winstuitkering van € 2,1 miljoen. Het adviesteam vindt dat de omstandigheden van het geval niet van dien aard zijn dat 80% hiervan zonder meer ten laste van de Gemeente uitgekeerd zou moeten worden aan BNG-GO. De winstuitkering was voorzien bij uitvoering van alle drie de slagen, en uitgangspunt hierbij was een financieel resultaat dat nu in de verste verte niet meer gehaald kan worden. Bovendien zijn, als gezegd, al veel meer lasten voor rekening van de Gemeente gekomen dan volgens de SOK aan de orde zou moeten zijn.

Verdere discussiepunten liggen in de vraag hoe omgegaan moet worden met de uitgaven die al ten behoeve van de derde slag gedaan zijn.

9.

Qua aanpak lijkt het adviesteam een mogelijke benadering dat een zoveel mogelijk onderbouwd standpunt wordt voorbereid en dat vervolgens een aantal gesprekken plaatsvindt met BNG-GO op SOK-niveau. Het is naar de mening van het adviesteam niet nodig om dat overleg al *onmiddellijk* te plaatsen in het kader van artikel 2.7. Daarmee kunt u mogelijk voorkomen om direct al een juridische discussie over u af te roepen.

Wel zou het naar de mening van het adviesteam het goed zijn reeds in het eerste gesprek aan te geven dat u de samenwerking t.a.v. de 3^e slag wilt beëindigen. Vervolgens kunt u de contouren schetsen van het gemeentelijke standpunt met als insteek: hoe komen we met elkaar tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing. In opvolgende gesprekken kunnen die contouren dan nader worden uitgewerkt om te komen tot een concreet overzicht van op te lossen punten.